

## 7. 東京のかたち、国のかたち—東京市復活のすすめ

梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー 顧問、(一財)日本開発構想研究所 研究主幹)

### 1. 大阪都構想と大都市制度 (大阪都構想)

2020年11月、大阪都構想が住民投票にかけられ否決された。賛否は拮抗しており再度の挑戦があっても然るべきものだったが、維新の会はあっさりと幕引きに転じた。これはもったいないことだった。大阪都構想が実現しなかったという意味ではなく、大都市制度についての議論を深める機会を逸したという点においてである。住民投票はコロナ禍の真っ只中で行われ、一年余後にはウクライナ危機である。国民生活も国際情勢も混乱し流動化する中で大阪都構想であり、わが国の大都市制度ひいてはわが国の行政統治機構の形を占う可能性のある大きな動きだった。しかし、今は何事もなかったかのようだ。

大阪都構想は東京都をモデルとした。東京都区制度自体に多くの矛盾があるのだが、それに範を取ったことに反面教師的な意味合いがあった。大阪都構想を機に東京都区制度のあり方についても議論する大きな機会だったが、「大阪の話、大阪の乱」で終わってしまった。

#### (わが国の大都市制度の沿革)

わが国の大都市制度は、都市計画と密接な関係がある。1988年(明治21年)の東京市区改正条例がわが国最初の都市計画であり、大阪、京都など6大都市に拡大されていった。6大都市は、都市計画・都市整備を実施するための権限や財源を国や府県に要求してきたというのが明治以来の大都市制度改革の本質である。

しかし、この動きは戦時遂行体制の確立を目標とする東京都制で大いに綻ぶ。戦時下の1943年(昭和18年)、政府は東京市を東京府に糾合し東京都にしてしまった。今から80年前のことである。6大都市は5大都市になり、大都市制度改革のエネルギーは自ずから細る。戦後1947年(昭和22年)の地方自治法で、東京を欠く5大都市を対象に「特別市」制度が創設された。府県の権限をすべて持つ基礎自治体を政令で指定する画期的なものであったが、後日、府県の猛烈な

反対で廃止されてしまった。大黒柱の東京市を欠いたのは市と府県の力関係からして致命的だったろう。今、政令市長会は「特別自治市」構想を提唱する。これは戦後潰された特別市の復活だ。しかし、東京市を欠き、大阪市も一度編隊を離れた今、全く成算を持ってない状況だ。政府は、中核市、特例市など小出しの対応をしつつ、道府県の権限を少しでもより多く政令市に委譲するという対症療法でこれまでお茶を濁してきた。残念ながらこの場当たりの戦術は功を奏したように見える。今や二十に増え呉越同舟の感のある政令市側の腰も定まらない。それにしても、わが国の地方制度改革についての取組みの後ろ向きさには暗然とする思いだ。しかし、本稿ではその辺りの事情は一旦捨象して、主としてまちづくり(都市計画)の視点から東京都区制度と東京市の復活に焦点をあてたい。

### 2. 本丸は東京 (東京市の廃止)

ところで、大都市制度のうち改革すべき本丸は東京である。東京都区制度にはあまりにも問題が大きい。明治以来、東京は東京府—東京市という、ごく普遍的な形を取っていた。しかし、戦時中に突然、戦時遂行体制を構築するため東京府に東京市を糾合し東京都にする唐突な案が出てきて、これが帝国議会を通過してしまう。

東京市廃止の主旨を当局は、一に「帝都たる東京に真の国家的性格に適応する体制を整備確立すること」、二に「帝都に於ける従来の府市併存の弊を是正解消し、帝都一般行政の、一元的にして強力なる遂行を期すること」等と説明した。要は、戦時体制の強化のためには東京市(と市議会)はじゃまであり、その機能を東京都に一本化したものである。

当時の帝国議会でも強い反対意見があった。当時内務省官僚で後の東京都知事である鈴木俊一は次のように振り返る。「なぜかような不急なる法案を提出するのか」というのが(帝国

議会における) 質問者の質問です。今の東京市出身の国会議員の人は大体はそういうことをまず質問の冒頭にやりました。都制の如きは、何を好んで、この戦争の真最中に、今まで誰も出さなかった提案しなかった法案を今頃出して来るのだと言ったような言い方をして、不急法案としてまず第一に非難する。「(それに対して内務省は) やっぱり帝国の首都であるから首都にはやはり特別な制度というものがどうしても必要なのだと、警視庁もそうだし、東京都制もそうなんだと、こういう議論をするわけですね」。何とも説得力がない。そして、「昭和18年1月の終わり頃に提出して3月には通っちゃたのですからずいぶん当時は早けりゃ早いものだと思うのですけれども」とあつという間に通った(ろくな議論もしていない)感を披歴している。(出典:内政史研究資料第211集 鈴木俊一氏談話記録第3回(昭和50.11.19))

#### (東京市は復活せず)

東京市を廃止し東京府に糾合し東京都とすることが国家主義的であり戦後の民主化にそぐわないことは自明だが、それではどうして戦後、東京市は復活しなかったのか。その時には二つの選択肢があったはずだ。一つは、東京都(府)－東京市という二層制、もう一つは、東京都一特別区という二層制である。しかし、当時の政府は「東京都(府)－東京市」という発想は取らなかった(取れなかった)ようだ。そして、1人の東京市長でなく23人の区長という選択をする。戦前は35区だったのだからこれでもスリムにしたというかもしれないが五十歩百歩だ。

昭和21年8月16日の「東京都制の一部を改正する法律案」についての帝国議会の質疑で中野四郎(衆議院議員で後の国土庁長官)は、「東京都制と云ふものは戦時中に立法提案されたものであつて、其の意義たるや實に必勝体制の確立と、大東亞建設の所謂基本要地としての意義を持つて居たのであります。故に、私は戦争後に於ける今日の東京は、以前の東京都を廃止して一般府縣制並みにして、其の在り方をして今までの戦争體制と云ふものから脱却するの必要があると思ふのであります。・・・私は此の三つの観點(前述)から東京都制と云ふものを制定されたものと致しますならば、少くと

も東京都制と云ふものは、此の際自治の民主化の建前から云つても、一應解消して一般府縣制度並みに確立すべきものであると考へるのがあります・・・」と質している。むべなるかなである。

#### (都区制度に)

かようなやり取りを見るにつけても、今の東京の“かたち”が何の誤謬なきものとは思えない。そして、太平洋戦争の最中に東京市を廃し東京府に吸収・統合し東京都区制度とした戦時遂行体制の構築という形を今だに引きずっている。ところで、戦後に新憲法の下で地方自治法が制定される中で最大のテーマは、東京の形ではなく官選知事等の公選制だった。それはGHQの関心事でもあった。当時の内務官僚は、都道府県制、市町村制に代わる新たな地方自治制度への速やかな移行に腐心した。東京市の復活など視野の外で、戦前の都区制度の維持と区長の公選制に意を砕く。

特別区長の公選制のあり方については、昭和21年8月16日「東京都制の一部を改正する法律案」についての帝国議会の質疑で大村國務大臣は、「區の性格等に付きまして御意見がございましたが、私は必ずしも、區を完全自治體で獨立させることが適當だとは考へて居ないのであります、此の點に付きましては尚ほ能く研究を致して見たいと思つて居ります」としたが空証文で、翌年の地方自治法制定の中で区長公選制と相成る。GHQの管理下、都区制度については戦前に都の内部機関であった区を存置し、区長を知事・市長の並びで公選にすることにより法をすんなり通すことに意を用いたということだろう。時の政府に東京府(県)－東京市という選択肢はなく、GHQに事挙げされないような事なかれ主義ともいえる。道府県から市が独立する「自治市」制度もそうだが、区長公選制にしてもGHQの管理下で口あたりのよいものとして通したのだろう。

しかし、1951年(昭和26年)サンフランシスコ講和条約で国家主権を回復すると、もう猫をかぶっている必要はないとばかり、地方自治法改正案が国会に提出され、区長公選制を廃止し任命制とし区は都の内部団体となる。その後、特別区の憲法上の地位に関する最高裁判断や区長準公選制の動きなどを経て、1975年(昭和

50年)に区長公選制は復活する。1999年(平成11年)の地方分権一括法を受けた地方自治法改正で、特別区は基礎的自治体との位置づけを再度与えられたが、これらの経緯を見るにつけ果たして行政制度としての安定性はあるのかと思ってしまう。

### 3. 東京都区制の問題

#### (都区制度)

そもそも、都市活動や都市機能が一体で行政域の面積も決して広くない東京23区に公選の区長と議会を置くという、今の「狭い地域に縦割り横割り」の行政システムには全く合理性を感じられない。関東大震災の復興に陣頭指揮を取り今の東京の都市基盤を作ったのは東京市長の後藤新平であり、東京府や国を相手に一步も引かず、計画・予算面でリーダーシップを発揮した。

今、令和の大震災が東京を襲ったらどうなるのだろうか。都知事は、広域自治体として多摩地域や島嶼部も所管し、都全体の広域調整や一都三県の関係調整を担う必要がある。首都東京の枢要部を東京市長が責任を以て担うのは、欧米主要国の例に照らしても当たり前のことである。重大事に区単位の細切れ対応が不向きなのは、今般のコロナ禍の保健所制度の混乱ぶりで明らかになったはずである。ウクライナ有事のようなことさえ想定しなければいけないような時代に、今の都区制度を放置しておくのは無責任と言われても仕方がない。

今の体制は、広域自治体である東京都が基礎的自治体である東京市との一人二役を担っている。広域自体の東京都と言いながら、衣(鎧)の下から基礎自治体の東京市がちらつく二人羽織状態である。特別区は、地方自治法で特別地方公共団体の位置づけで一般の市町村(普通地方公共団体)と同列でなく、不十分な権限(都市計画の用途地域の権限もない)と乏しい財源(都区財政調整制度)ゆえ、半人前の自治体と言わざるを得ない。特に、都が固定資産税や法人住民税を徴収し区に財政調整交付金として再配分する都区財政調整制度は、地方交付税の東京都版であるが、その重みはとてつもなく大きい。都市計画税を一旦都が徴収して区に配分する都市計画交付金とともに財布の紐をがっ

ちり握っていることが都の力の源なのだ。そのような中、それにもかかわらずと言うべきか、公選制の23人の区長、区議会があるのだから、何ともたいへんな二重構造、多重構造である。(それを目指した大阪都構想とは何なのかということにもなるのだが・・・)

#### (都の関与の根拠?)

東京都区制は、都市計画法の用途地域や消防組織法の消防活動を都が担う根拠を、地方自治法第281条の2(都と特別区との役割分担の原則)に置き、「市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする」とされる。区部の一体性、統一性という論理で都の大きな関与を認めるが、そもそも一体性・統一性の必要な市域を23の区域にぶつ切りに分ける発想がおかしい。本末転倒とはこのことではないか。大阪都構想の裏付けとなる大都市地域特別区設置法が制定された今、東京都だけ特別という論理はもう通用しない。

#### (用途地域の権限という問題)

現在、都市計画法の用途地域の決定権限が、基礎的自治体の特別区にはなく都に留保されていることが、都区間の最大(唯一)の懸案となっている。他にも、都市計画交付金や児童相談所を区に移管・設置する際の財源問題はあるが、この論点はここでは横に置く。

用途地域は、都市計画の最も基礎的な事柄であり、最も市町村の権限らしい権限である。しかし、2000年(平成12年)の地方分権一括法で首都圏整備法等の政策区域(既成市街地、近郊整備地帯等)の権限委譲が実現した時にも、東京区部だけは都の反対等で認められなかった。確かに都市計画法の岩盤規制のように見えるが、これを都と区の権限配分の問題の象徴のように捉えることは適当でない。そもそも如何に人口が多いとは云え、そのような狭域のエリアにトータルなまちづくりの権限を付与することの適否から考えるべきではないか。そして、まちづくりの主体(受け皿)である東京市がないということが事の本質と問いたい。それは用途地域の決定権限に限らないことであり、都市

計画の全般にわたる問題である。

仮に用途地域の決定権限を特別区に委譲した場合、(都の主張のとおり)市街地が連坦するエリアでの権限の割拠は混乱を来し首都東京のまちづくりを毀損するのだろうか。後述するとおり、都の都市開発諸制度等この二十年の取組みで都市計画上の大きな方針の整合は担保されており、またそもそも広域調整の仕組みも都市計画法に固より内包されているのである。都市計画法第19条の規定がそうであり、「市町村は都市計画にあたって、あらかじめ都道府県知事に協議しなければならない。これは、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点からするもの」とされており、用途地域に関する広域的・統一的配慮については元々ほとんど問題がなかったとさえいえるのである。

#### (消防やごみ処理の場合は)

消防についても似たような話はある。本来は市町村の事務である消防の事務を、特別区が連合して責を負うという規定を消防組織法に設け、東京消防庁があたかも東京市の如く権限を行使する。消防組織法は、「特別区の消防は、都知事がこれを管理する」、「消防総監(警視総監と並び)は都知事が任命する都の職員」、さらに「市町村の消防に関する規定を準用」と定めている。これら地方自治法と消防組織法の規定を踏まえ、特別区の存する区域の消防は、市とみなしつつ都が負うことになっている。

区毎の細切れ消防が現実的でないのは自明であるが、なぜこのような複雑な法の建付けになるのか。特別区を市とみなすだけでなく、東京消防の場合は、実は、消防組織法を越えて市部まで(島嶼部を除き、30市中29市)東京消防庁が事務受託をし、東京都ほぼ一円に権限を行使している。消防は1市町村事務であることが法の本旨と思うが、都下全域を管理するのが合理的というのなら消防組織法を改正し実態に合わせるべきだろう。東京だけが特別という理屈はあまりないように思う。

特別区のごみ処理事務は、(旧)清掃法で市町村事務なところを広域処理の観点から都の事務とされていた経緯があるが、2000年(平成12年)の地方分権一括法により特別区の事務に権限委譲された。しかし、一般廃棄物の中間処

理は特別区で構成される「東京23区清掃一部事務組合」が担い、収集運搬は区で行い、埋立ては都に委託している。これはこれで一つの方法だが、すべて東京市が担えばよりすっきりする。

#### 4. 東京市と都市計画/まちづくり (都の「都市開発諸制度」)

用途地域の都市計画決定の権限云々という、地方分権上の積み残し課題は今や些細なことであると言いたい。これは逆に、東京の都市計画の問題点を矮小化している。この二十年程の間に東京都は(東京市としての如く)ダイナミックな動きをしてきた。それは、「都市開発諸制度」に代表される仕組みづくりである。これは、公開空地整備等の公共貢献をする建築計画に対し容積率を緩和するための共通ルールとして2003年(平成15年)に制度化されたものだ。容積率緩和の手法である4つの制度(再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区、総合設計)の運用について体系化・ルール化を図っている。

都市計画法と建築基準法に基づく容積率緩和の諸制度の運用を枠付けするものともいえるこの制度は東京都独特のものであり、区市や民間事業者はこのルールに従う必要があり、ある種の法令外の枠付けのようなものとなっている。このうち高度利用地区などは都市計画法上は区の権限であるが、都市開発諸制度による枠付けにより実質上、東京都のコントロールの下にある。都区間の懸案となっている「用途地域」についても、都は「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」を定めるとともに、用途地域の変更には地区計画を定めることを区に求め枠付けをしている。

都の各種仕組みは国の都市計画法の運用の到に先を行き、今や都市計画法上の権限を区に委譲しても実態は何も変わらないレベルに達している。これら一連の都の取組みは国の一律な法制度を自治体レベルで透明性を以て上手にこなしていると評価できる面もあるが、東京都ではなく衣(鎧)の下の東京市としての所作であり、そこに特別区の存在感はない。

東京都は他にも、2003年に石原慎太郎知事肝いりの「東京のしゃれた街並み推進条例(しゃれまち条例)」や2013年の「東京都公園まちづ

くり制度」など、独自の取組みをしている。都市計画（まちづくり）においては東京都という名の東京市が既に席卷しているのである。

#### （都市開発諸制度の出自・沿革）

都市開発諸制度について付言すると、この制度は2007年（平成19年）の東京都の「区部中心部整備指針」に端を発する。当時バブルの後始末中で、東京区部の中心部には厭戦気分と開発ご法度（三菱地所の丸の内マンハッタン構想がトラウマ）の雰囲気は漂っていた。そのような中、国土庁が2006年（平成18年）に下河辺淳を委員長とした「東京都心のグランドデザイン」を公表してタブー視を廃し、翌年東京都は「区部中心部整備指針」を取りまとめ、あつものに懲りてなますを吹いていた東京都心部（都心、副都心）の再開発にもう一度道を拓いた。

この区部中心部整備指針が今の「都市開発諸制度」の下敷きにあり、都下全域にわたる用途・容積の割増しの根拠となっている。今や「都市開発諸制度」は民間デベのバイブルになっている感さえある。

#### （都の、東京市としての再開発まちづくり）

用途地域の権限は都区間の権限移譲の大きな問題ではないと前述したが、実は他に大きな都市計画権限の問題が存在する。それは大規模な再開発まちづくりについての問題である。今、東京23区の骨太な都市計画はほとんど東京都が「東京市」として実施している。最近話題の神宮外苑再開発は、新宿区と港区（一部、渋谷区）にまたがっているが、（区にまたがるということは別として）東京都が都市計画の主体である。それは、施行区域面積3haを超える「再開発等促進区を定める地区計画」を都市計画法第87条の3の「都の特例」により、用途地域と同様に政令で都の権限としていることによる。地区計画は最も住民に身近な都市計画であり、都市計画法第15条でもすべからく全国・全地域で市町村の権限としているが、東京区部の再開発等促進区のみ（特定街区もだが）東京都の権限となっている。これは、用途地域も同じだが政令事項（閣議決定で済む）であり、見直しのハードルは高くない。

このように広域的自治体である東京都が基礎的自治体の東京市の如く振る舞う現状には違和感がある。広域的自治体か基礎的自治体か

はっきりせいやりたい。都が基礎的自治体として都市計画・まちづくりをしようとするなら、特別区の成年後見人でなく東京市として堂々とあたるべきであろう。都が都市開発諸制度や諸指針で都市計画の枠組みを示している現状で用途地域等の権限を区に単純に委譲して何の支障もないのだが、今やそれは本質的な問題ではない。

ただし、諸々のまちづくりの権限を縦割りで狭域な23区に単純に権限委譲することも問題だろう。今でも散見されるが、区毎に自らの区の発展の論理で駅前再開発等が行われると、皆ミニ東京（普通は地方都市に使う言葉だが）になってしまうし、なりつつある。カーテンウォールのオフィスビルとタワマンだらけの没個性で魅力のない東京は国民経済的にも大いなるマイナスだろう。「東京市」の創出は最大の経済政策なのである。

## 5. 二つの東京市構想

二つの東京市構想を紹介する。一つは東京商工会議所の2008年（平成20年）の政策提言である。「『道州制と大都市制度のあり方』についての報告～東京23区部を一体とする新たな『東京市』へ」は、道州制など国のかたちにも議論展開して提案されている。その骨子は①都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」が必要、②道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本、③大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度の導入が必要、と歯切れがいい。ただし、③については、「東京市は、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要」としている。

もう一つは2007年（平成19年）に（公益財団法人）特別区協議会の第二次特別区制度調査会が特別区長会から諮問を受けて答申した報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」である。「戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度はもはや時代遅れというほかはない」とし、「都の区」の制度から離脱することが必要と訴える。

前者はストレートにあるべき東京のかたち・国のかたちを提言し、後者は特別区という当事者の立場を踏まえ、「基礎自治体の連合区」というある種の足して二で割る提案をしている。

これらの提案は何れもまだ生きていと聞かすが、その後の大阪都構想というような騒ぎの中で少し棚上げ感があるようだ。

ところで、法定の「都区協議会」の下に設置されている「都区のあり方検討委員会」の協議は、2011年の書面開催を最後に開かれていない。議論は硬直状態であり、都区の間の単線上の議論ではすり合う論点も着地点もない気がする。都区制度の根本の議論に立ち返らないと閉塞感のみ募ることになる。

## 6. 東京のかたち、国のかたち（新たな「東京市」の創造を）

「荒ぶる地球、激動する世界」という本号のテーマからすると、まずは首都東京のかたちを再構築しろと言いたい。都区制度を見直し、東京市を新たに創設すれば、次は他の大都市（旧5大都市、その他の政令市等）を含めた大都市制度のあり方の検討だ。戦後の一時期存した「特別市」や政令市長会が提案している「特別自治市」のように市が都道府県から独立する構想となると、都道府県との二重行政の観点のみならず今の都道府県では狭域過ぎないかということになり、当然に道州制の議論になる。道州制は戦前から議論されていたものだが、なかなかきちんとした土俵に乗らない。政府が今、

地方制度調査会で掲げているDX（デジタル・トランスフォーメーション）というような“ちまちました”テーマを扱っている時ではないのである。

2012年に議員立法により「大都市地域特別区設置法」が制定され、大阪市など、東京都以外でも人口200万以上の区域に特別区を設置し、大阪都構想に道を開いた。もう東京だけが特別という理屈は通らないはずである。与野党はそれぞれの政治的思惑の下に既にパンドラの箱を開けてしまったのだ。とはいえ、これを奇貨とした動きは、大阪都構想のような政令市を都にするのではなく、東京特別区を東京市にするという動きであってほしい。

ただし、戦時中のような「府市合わせ」な東京市の復活はごめんであり、今の時代にふさわしいスリムでスマートな新たな「東京市」の創造であってほしい。23人の区長さんがいなくなる話であり剣呑剣呑ではあるのだが（これは道州制も同じこと）、3回の選挙を経た15年後ということであればハードルはそんなに高くないのではないか。また、首都東京のかたちの制度設計にはそれくらいの時間が必要だろう。新しい酒（東京の新たな「かたち」）は新しい革袋（新たな「東京市」）に注げなのである。

### （東京都区制度と都市計画の歩み）

西暦	和暦	東京都区制度	都市計画制度
1888	M21	市制・町村制	東京市区改正条例
1919	T8		都市計画法の公布
1943	S18	東京市の廃止→東京都制	1941～1945（S16～20年） 太平洋戦争
1946	S21	東京都区の改正の法律	
1947	S22	地方自治法（東京都区制、区長公選制、特別市制度）	1951（S26）サンフランシスコ講和条約
1952	S27	区長公選制の廃止（区は都の内部団体に）	
1956	S31	特別市制度の廃止→政令指定都市制度	
1968	S43		新都市計画法
1975	S50	区長公選制の復活	
1996	H8		国土庁「東京都心のグランドデザイン」
1997	H9		東京都「区部中心部整備指針」
2000	H12	特別区が基礎的自治体に	
2002	H14		都市再生特別措置法
2003	H15		東京都「都市開発諸制度」
2011	H23		三大都市圏の用途地域の権限を一般市に委譲
2012	H24	大都市地域特別区設置法	
2020	R2	大阪都構想の住民投票（2回目）	