

# 東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性

山田 光 矢

- 一 東京都の三地域の特徴
- 二 東京都の市町村（地方公共団体）の歴史と自治制度の特徴
- 三 東京都の区市町村の自治制度の特徴
- 四 東京都の町村と全国の小規模自治体（村）の選挙の実態
- 五 東京都の町村の自治制度変革の方向性と今後

## 一 東京都の三地域の特徴

東京都は人口一三七五万四〇四三人で全国一位、面積二一九三・九六km<sup>2</sup>で全国四四位の極端に人口密度の高い広域

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性（山田）

一三二（三七三）

的な普通地方公共団体（広域地方公共団体）である。<sup>(1)</sup>都制がひかれている唯一の広域地方公共団体であることから、表1からもわかるように、東京都以外の広域地方公共団体である道府県の区域が、いずれも基礎的な普通地方公共団体である市町（村）に区分されているのに対して、東京都の区域は、二三の特別区（特別地方公共団体）がおかれている旧東京市に相当する特別区地域と、二六市・三町・一村の合計三〇市町村（基礎的地方公共団体）がおかれている多摩地域と、二町・七村の合計九町村（基礎的地方公共団体）がおかれている島嶼地域の三地域で構成されている、総計六二の区市町村に区分されている広域地方公共団体である。基礎的地方公共団体の特性から、東京都の内部を区部と市部と町村部に区分する場合もある。

一八六七（慶応三年）一月一四日の大政奉還の後、一八六八（慶応四年）年閏四月二二日に新政府は「政体書」を発し、「府・藩・県三治制」による地方制度を確立した。続いて新政府は閏七月一七日に「江戸ヲ称シテ東京ト為スノ詔書」を発して東京府を設置し、八月一七日には東京府庁を開設した。九月八日には年号が明治に改元された。明治天皇は一〇月一三日に東京に行幸し、一二月初旬まで東京に滞在した。翌年二月に再度東京に行幸した天皇は、二月二八日に東京城（旧江戸城）に入り、東京城を皇城（皇居）と改め実質上の遷都を行った。東京府は三月一六日に、江戸市中とされていた区域（朱引）の九八二町を一番組から五〇番組の五〇区に再編し、戸数人口調査を行い、東京朱引内市中の戸数は一二万六〇六軒、人口は五〇万三七〇三人であることを明らかにした。四月八日には朱引外の一九〇町八九村を一番組から五番組の五区に再編した。

東京府は、廃藩置県に先立つ一八七一（明治四年）年六月九日に、朱引外を六大区二五区に、一三日に朱引内を四四区に区分した後、朱引外の二五区を朱引内の四四区に続けて第四五区から第六九区に改めた。続いて一月二八日に

表 1

## 東京都三地域 (区部・市部・町村部) の人口と面積

区 部 (23 区)	人 口		面 積	
	順位	全体 順位	順位	全体 順位
千代田区	61,420	23	47	11.66
中央区	157,484	22	31	10.21
港区	253,940	17	21	20.37
新宿区	343,494	12	14	18.22
文京区	227,224	19	23	11.29
台東区	203,219	21	25	10.11
墨田区	264,515	16	19	13.77
江東区	510,692	8	9	40.16
品川区	398,732	10	12	22.84
目黒区	283,153	15	17	14.67
大田区	728,437	3	3	60.83
世田谷区	921,708	1	1	58.05
渋谷区	229,994	18	22	15.11
中野区	335,813	13	15	15.59
杉並区	575,691	6	7	34.06
豊島区	297,946	14	16	13.01
北区	348,274	11	13	20.61
荒川区	216,098	20	24	10.16
板橋区	573,966	7	8	32.22
練馬区	731,360	2	2	48.08
足立区	677,536	5	5	53.25
葛飾区	450,815	9	10	34.8
江戸川区	690,614	4	4	49.9
(平均)	412,266			27.29

## 東京都の人口と面積と全体平均

東京都 (67 区市町村)	人 口	面 積
(全体平均)	221839.4 人	35.39km <sup>2</sup>

市 部 (26 市)	人 口		面 積	
	順位	全体 順位	順位	全体 順位
八王子市	576,907	6	1	186.38
立川市	179,326	30	9	24.36
武蔵野市	146,333	34	12	10.98
三鷹市	190,356	28	7	16.42
青梅市	135,527	35	13	103.31
府中市	261,403	18	3	29.43
昭島市	111,903	39	17	17.34
調布市	235,430	20	4	21.58
町田市	433,843	11	2	71.55
小金井市	123,868	37	15	11.3
小平市	192,716	27	6	20.51
日野市	188,183	29	8	27.55
東村山市	150,030	32	10	17.14
国分寺市	124,493	36	14	11.46
国立市	74,647	45	23	8.15
福生市	58,140	48	25	10.16
狛江市	82,360	42	20	6.39
東大和市	84,674	41	19	13.42
清瀬市	75,329	44	22	10.23
東久留米市	116,328	38	16	12.88
武蔵村山市	71,652	46	24	15.32
多摩市	147,541	33	11	21.01
稲城市	90,270	40	18	17.97
羽村市	55,130	49	26	9.9
あきる野市	80,326	43	21	73.47
西東京市	202,069	26	5	15.75
(平均)	161,107			35.12

町村部 (5 町 8 村)	人 口		面 積	
	順位	全体 順位	順位	全体 順位
西多摩郡	57,514		①	375.86
瑞穂町	33,064	50	1	16.85
日の出町	17,321	51	2	28.07
檜原村	2,092	58	9	105.41
奥多摩町	5,037	54	5	225.53
島 部	25,620			406.58
大島支庁	12,362		②	140.99
大島町	7,552	52	3	90.76
利島村	346	60	11	4.12
新島村	2,623	56	8	27.54
神津島村	1,841	59	10	18.58
三宅支庁	2,716		⑤	75.8
三宅村	2,372	57	7	55.26
御蔵島村	344	61	12	20.54
八丈支庁	7,469		③	83.01
八丈町	7,292	53	4	72.23
青ヶ島村	177	62	13	5.96
小笠原支庁	3,073		④	106.78
小笠原村	3,073	55	67	106.78
(平均)	6,395			60.19

## 東京都内三地域の人口と面積

	人 口	(%)	面 積	(%)
都区部	9,482,125	68.94%	627.57	28.60%
多摩地域	4,246,298	30.87%	1159.81	52.86%
島嶼地域	25,620	0.08%	406.58	18.53%

註：東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html) を参照して作成した。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性 (山田)

は府下を六大区・九七小区に改編し「大区・小区制」に対応した。一九七三（明治六）年に大区の区割り変更が実施され、朱引内は一大区から六大区に、朱引外は七大区から一一大区に区分された。一八七八（明治二一）年七月二二日に明治政府は、郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則（いわゆる三新法）を制定し、新しい地方制度の確立に着手した。その時三つの府には複数の区が設置され、開国によって開港された五港と人民輻輳の一二の都市はそれぞれ区とされた。東京府は一月二日に一一大区一〇三小区を廃止し、市街地（旧朱引内）に一五区、郷村地（旧朱引外）に三八〇余の町村からなる六郡を置いた。この一五区・六郡がおかれた区域がほぼ現在の二三区に相当する区域である。

一九八八（明治二二）年四月に市制町村制が制定されが、新政府は翌年四月一日に、東京・京都・大阪への市制適用の阻止を目的とした、例外規定である「市制特例」を制定した。その内容は、「従来の区を存し、区域全体に1市を置くものの市長・助役は置かず、その業務は府知事・書記官が行うこと」とするものであった。それを受けて五月に東京府一五区を市域とする東京市が発足するとともに、七月八日に東京市条例第一号「区会条例」が公布された。一八八九（明治二二）年五月一日の市制町村制の施行を受け、一五区の範囲に基礎的的地方公共団体としての東京市が設置され、区はその下部組織となったが、区会を通じた自治権は確保された。周辺六郡には町村合併（明治の大合併）によって八五の町村が置かれた。一八九六（明治二九）年には、南豊島郡と東多摩郡が合併して豊多摩郡となり、六郡は五郡に、また八五存在した町村もその後の合併で八二に減少した。

こうした東京府の基礎的的地方公共団体の改編の背景で、東京府の区域を拡大するような政策も推進されてきた。一八七八（明治二一）年一月には伊豆諸島が静岡県から東京府に移管され、一八八〇（明治二三）年一〇月には、

一九七六（明治九）年に日本帰属が確定し内務省の管轄とされていた小笠原諸島が東京府に編入され、東京府の領域が島嶼部に拡大した。さらに一八九三（明治二六）年四月一日には神奈川県から西多摩郡、南多摩郡、北多摩郡の三郡一八町一六〇村が東京府に編入された。この結果、本州における東京府は一五区八郡二八〇町村となった。こうした東京府の領域拡大策によって、東京府の領域は約二・三倍に拡大し、現在の東京都の領域が確定したのである。この結果、東京都は旧来の東京府の区域（現在の特別区地域）と多摩地域と島嶼地域の三地域に区分されたのである。<sup>②</sup>

一八九八（明治三一）年六月には市制特例が廃止され、東京市・京都市・大阪市の三市が一般市と同等の権利を獲得した。ただし三市に置かれていた「従来<sup>①</sup>の区」や「従来<sup>①</sup>の区会」は残ることになった。一九一一（明治四四）年四月七日に市制町村制の全面改正があり、市制と町村制に区分されるとともに、市町村の「法人格」や「公共事務」、「団体委任事務」、「機関委任事務」の規定が整備された。また「勅令をもって指定する市の区はこれを法人とす。その財政及び営造物に関する事務その他法令により区に属する事務を処理する」との規定も置かれたが、実際に指定されたのは東京市・京都市・大阪市の三市のみであった。三市内の区は地方制度に組み込まれている状況は継続されることになったのである。

発展を続ける東京にあつては、東京市の区域を新たに設定する必要性が生まれてきた。一九二二（大正一一）年四月の総理大臣公告は、東京の都市計画区域を東京駅より半径一〇マイル内とした。東京市の市域の拡大に合わせて、一九三二（昭和七）年一〇月に、旧来の東京府の区域にあつた五郡の八二町村（北多摩郡千歳村と砧村を除く地域）を編入し、そこに二〇の区を設置した。旧来の一五区と新設二〇区の合計三五の区が東京市とされた（いわゆる「大東京市」）。さらに一九三六（昭和一一）年一〇月一日には、北多摩郡千歳村と砧村が世田谷区に編入された。

一九二〇（大正九）年の東京府の人口は三六九万九八三九人で、東京市に二一七万三二〇一人、隣接五郡に一一七万七四二九人、その他の地域に三四万九二〇九人が住んでおり、東京市の人口は東京府全体の五九%であった。一〇年後の一九三〇（昭和五）年の東京府の人口は五四〇万八六七八人まで増加したが、東京市は二〇七万九一三人に減少し、隣接五郡は二八九万九二六人と約二・五倍まで増加し、その他の地域は四三万七八三九人となり、東京市の人口は東京府全体の三八%まで低下した。東京府の増加した人口が一五区周辺五郡に集中したことがわかる。隣接五区を編入し三五区となった一九三二（昭和七）年の東京府の人口は五七七万二〇〇人で、拡大した東京市には五三一万四七〇二人、その他の地域に四五万五四九八人が住んでおり、東京市の人口は東京府全体の実に九二%まで拡大したのである。

一九四三（昭和一八）年三月二〇日の市制・町村制、府県制の改革を受け、七月一日には「東京都制」が制定され、東京府と東京市が廃止され、東京府の範囲に東京都が設置された。この時成立した東京都は基礎的の地方公共団体とされた。都制が実施された後でも三五区は都の下部組織として存続することとなった。このように東京都が基礎的の地方公共団体となったことから、多摩地域や島嶼地区の市町村は法律上の普通地方公共団体としての性格を失い、都の下部組織となった。その後、終戦にともない、大村・扇村袋澤村・北村・沖村・硫黄島村の五村で構成されていた小笠原島はアメリカの統治下に移された。一九六八（昭和四三）年に日本に返還され小笠原村が設置されたが、自治権が回復するのは一九七九（昭和五四）年四月二二日に第一回村長および村議会議員選挙が実施された後であった。

こうした日本の官治集権的な地方制度が自治分権的な地方制度に転換するのは、一九四七（昭和二二）年五月三日の日本国憲法と地方自治法を中心とする地方自治関連法規等の施行によってであった。東京都では憲法施行に先立つ

三月一五日に、三五区を二二区に整理統合している。この二二区は地方自治法の施行にともない特別地方公共団体（特別区）となった。その後、八月一日に板橋区から練馬区が分離して二三区となった。東京の区は、地方自治法施行以前は、基礎的地方公共団体である東京市や東京都の下部組織であった。各区は区会が設置されており、区独自の財産・営造物の維持管理等の区固有の事務を処理する権限を有しており、法令で定められた国や府の事務を処理する法人格を有する独特の存在であった。

地方自治法の施行にともない、東京都は広域地方公共団体となり、一三区（当初は二二区であった）は特別区（特別地方公共団体）となり、多摩地域と島嶼部に存在する市町村は基礎的地方公共団体となった。都制の関係から、東京都と二三区の関係は数度の改革が見られてきてはいるが、独得な関係にある。東京都と多摩地域や島嶼地域の市町村との関係は、他の道府県と道府県内の市町村との関係と同じである。江戸から東京へと呼称が変わり、東京府と東京市が誕生し、東京府に最初に島嶼部が移管され、後に多摩地域が編入されて現在の東京都が形成された歴史をたどるように、東京都内は特別区地域と多摩地区と島嶼地域に区分され、それぞれが異なった特徴を有する自治を展開しているといえるような形態を整えてきているのである。<sup>3)</sup>

## 二 東京都の市町村（地方公共団体）の歴史と自治制度の特色

島嶼地域が全て東京府の管轄下に入った翌年の一八八一（明治一四）年には、伊豆諸島では大島に新島村・岡田村・泉津村・野増村・波浮港・差木地村の五村一港が、八丈本島には大賀郷・三ッ根村・檜立村・中野郷村・末吉村

の一郷四村が、八丈小島には鳥打村・宇津木村の二村が、青ヶ島には青ヶ島が、利島には利島が、新島には本村・若狭村の二村が、神津島には神津島が、三宅島には神着村・伊豆村・伊ヶ谷村・阿古村・坪田村の五村が、御蔵島には御蔵島がおかれた。鳥島には町村等はおかれなかった。小笠原島では少し遅れて父島に大村・扇村袋澤村（以前は扇村と袋澤村の二村であった）の二村が、母島には北村・沖村の二村がおかれた。硫黄島に当初は町村はおかれなかったが、後に硫黄島村がおかれた。

一九〇八（明治四二）年に大島と八丈島に「島嶼町村制」が施行され、大島の波浮港が波浮港村となり、八丈本島の大賀郷が大賀郷村となり、大島の六村と八丈島の五村に村長がおかれた。翌年大島の新島村は元村となった。一九二三（大正一二）年に伊豆諸島全域に「島嶼町村制」が施行され、利島は利島村、新島の本村は新島本村に、神津島は神津島村に、御蔵島は御蔵島村となり、三宅島の五村とともに村長がおかれた。一九四〇（昭和一五）年に島嶼部にも「普通町村制」が施行され、伊豆諸島の青ヶ島と新島の若狭村、小笠原島の大村・扇村・袋澤村、母島の北村・沖村、硫黄島村に村長がおかれた。終戦後の小笠原島がアメリカの統治下にはいり、東京都の島嶼部は二二村となった。一九四六（昭和二一）年には三宅島の神着村・伊豆村・伊ヶ谷村の合併で三宅村が誕生した。一九四七（昭和二二）年には八丈本島の三ッ根村・檜立村・中野郷村・末吉村と八丈小島の鳥打村が合併して八丈村が誕生した。

伊豆諸島の村は、昭和の大合併期に主要な島を単位とした合併が行われ、八つの町村となった。大島は大島町に、八丈大島と八丈小島は八丈町に、新島では新島本村と若郷村が合併し新島本村の一村となった。三宅島では三宅村と阿古村・坪田村が合併して三宅村の一村になった。一九八八（昭和六三）年に青ヶ島は青ヶ島村となり、一九九二（平成四）年に新島本村は新島村になったことで、伊豆諸島の島はすべて中心となる島の名称を冠した二町六村となっ



た。小笠原村は、一九七九（昭和五四）年に村長と村議会がおかれることで自治権を回復し、東京都の島嶼地域の町村は二町・七村で現在にいたっている。

戦後の島嶼地域では人口減少と少子高齢化の波にさらされている。大島町の人口は一九六〇（昭和三五）年には一万二〇九〇人であったが現在は七五五一人に、八丈町は一万一八一八人が七二九二人に、新島村は四四二八人が二六二三人に、三宅村は六六二五人が二三七二人に、神津島村は二六六七人が一八四一人に、利島村は三五四人が三四六人に、青ヶ島村は四〇二人が一七七人に減少している。例外は御蔵島村と五〇年前に返還され日本人の帰島が許された小笠原村で、御蔵島は二八七人の人口が一九七五（昭和五〇）年に一七七人まで減少したが現在では三四四人に、小笠原村では一九七〇（昭和四五）年の七八二人が現在では三〇七三人へと増加している。島嶼部の人口は三万八八八一人が二万五六二〇人へと、全体では三分の二まで減少している。

多摩地域には、一八八四（明治一七）年に三五六町村が存在していたが、一八八九（明治二二）年の明治の大合併によって八一の町村と一組合村の八二町村まで統合が進んだ。多摩地域が東京府に移管された一八九二（明治二六）年には七町・五二村・七組合村の六六町村となっていた。終戦時の多摩地域は二市・一九町・四三村の六四市町村となっていたが、昭和の大合併によって一〇市二〇町四村の三四市町村となり、平成の大合併後は二六市三町一村の三〇市町村となった。市の増加は、平成の大合併以前に多摩地域における市町村合併が進展したことで、東京一極集中の影響を受けて人口増加が大きかったことを示している。

多摩地域の人口は一九六〇（昭和三五）年の一三七万五〇九四人が、二〇一八（平成三〇）年には四二四万六二九八人へと、実に三倍強まで増加している。市部においては八王子市が五七万七五二三人で最大人口となっており、最小

人口は五万五八三三人の羽村市であり、二六市すべてが地方自治法の定める市の最小人口五万人を超えている。人口五〇万人台は八王子市のみであり、四〇万人台は町田市、二〇万人台は府中市・調布市・西東京市の三市、一〇万人台は小平市・三鷹市・日野市・立川市・東村山市・武蔵野市・多摩市・青梅市・国分寺市・小金井市・東久留米市・昭島市の一二市、一〇万人未満が稲城市・東大和市・あきる野市・狛江市・清瀬市・国立市・武蔵村山市・福生市・羽村市の九市である。西多摩郡の三町一村では明暗を分けている。瑞穂町は一九六〇（昭和三五）年の一万二〇九二人が二〇一八（平成三〇）年には三万三〇六四人へと二・七倍に、日の出町は八〇四七人が一万七三二一人へと二倍強にまで増加している。逆に奥多摩町は一万三七八五人が五〇三七七人に、檜原村は五六五〇人が二〇九二人になり、双方ともほぼ三分の一に減少している。

二〇〇六（平成一八）年の平成の大合併終了時に、日本の市町村数は七七七市・八四六町・一九八村の合計一八二一市町村となった。平成の大合併を見ると、東京都は田無市と保谷市の合併によって西東京市が誕生しただけの一団体減で、その進捗率は一・六%で全国で最下位となっている。特に平成の大合併で全国五六八村は一八八村となり、全国平均では各都道府県は四村となるほどに減少したのである。現在では一八三村となり、都道府県平均では四を切っている。さらに村が存在しない県が一三県となったことから、村が残存した四三都道府県の村の平均は五・四村となったが、東京都では八村がそのまま残ったのである。村の多い都道府県の順位を見ると、最多は長野県で三五村、二位は沖縄県で一九村、三位は北海道と福島県で一五村、五位は奈良県の一二村、六位は青森県、群馬県、東京都、熊本県の一都三県の八村である。これら六位までの一都一道七県の村の数は合計一二八村で、全国のほぼ七割で平均一四・二村となっている。残りの二五府県の村は五五村にすぎず平均村数は二・二村となっている。都道府県

は多くの村が残ったところと、村が若干残ったところと、村が無くなったところに大別できるのである。<sup>(4)</sup>

東京都の村の特徴を見ると、多摩地域は檜原村一村であるのに対して、残り七村は島嶼地域に位置している。福島県の被災地にある五町二村を除く村の人口を比較した場合、日本で一番人口の少ない村は東京都八丈支庁の青ヶ島村で一七七人、第二位が東京都三宅支庁の御蔵島村で三四四人、第三位が東京都大島支庁の利島村で三四六人である。人口一千人未満の三三村を見ると、島嶼に存在する村が一二村、その他が二二村である。都道府県別でみると最多が七村の長野県、第二が五の沖縄県、三位が四の奈良県、四位が三の東京都、五位が二の北海道、山梨県、高知県、鹿児島県、九位が一の福島県、新潟県、和歌山県、岡山県、島根県、熊本県となっている。沖縄県の五村、東京都の三村、鹿児島県の二村、新潟県と島根県の一村はいずれも島嶼の村である。<sup>(5)</sup>

歴史から見れば、東京都の区域は現在の二三区(特別区地域)に島嶼地域と多摩地域を編入することによって確立されたものである。それゆえ東京都内の自治制度は、特別区地域と多摩地域と島嶼地域に区別されている。表2からわかるように、特別区地域は東京都の二八・五%の面積に六八・三%の人口が住んでおり、多摩地域は五三%の面積に三一・五%の人口が住んでいるのである。多摩地域の一七市で構成される北多摩地域には多摩地域の二二・六%の面積に五六・八%の人々が住んでおり、平均面積は一五・四五km<sup>2</sup>で平均人口は一四万二千人である。五市で構成される南多摩地域には二八%の面積に三三・七%の人々が住んでおり、平均面積は六四・一九km<sup>2</sup>で平均人口は二八万人である。四市三町一村の八市町村で構成される西多摩地域には四九・四%の面積にわずか九・五%の人口しか住んでおらず、平均面積は七一・五九km<sup>2</sup>で平均人口は約五万人である。多摩地域は三地域に分けて見た場合には大きな違いが認められるのである。

表2

多摩地域の人口・面積・人口密度

北多摩 17 市				南多摩 5 市				西多摩 4 市・3 町・1 村			
	人口	面積	人口密度		人口	面積	人口密度		人口	面積	人口密度
立川市	178194	24.38	7309	八王子市	563482	186.31	3024	青梅市	137833	103.26	1335
武蔵野市	140527	10.73	13097	町田市	426222	71.64	5949	福生市	58821	10.24	5744
三鷹市	180194	16.5	10921	日野市	179571	27.53	6523	羽村市	56837	9.91	5735
府中市	253288	29.34	8633	多摩市	147681	21.08	7006	あきる野市	81912	73.34	1117
昭島市	112905	17.33	6515	稲城市	86169	17.97	4795	瑞穂町	33904	16.83	2014
調布市	223691	21.53	10390	合計	1403125	324.53		日の出町	16932	28.08	603
小金井市	117001	11.33	10327	割合	33.70%	28.00%		檜原村	2461	105.42	23
小平市	186339	20.46	9107	平均	280625	64.91	5459.4	奥多摩町	5659	225.63	25
東村山市	152088	17.17	8858	東京都の人口と面積				合計	394359	572.71	
国分寺市	118697	11.48	10339					割合	9.50%	49.40%	平均
国立市	74385	8.15	9127		人口	面積	人口密度	東京都の人口と面積の割合			
狛江市	77923	6.39	12195	多摩地域計	4158361	1159.9	3585				
東大和市	85297	13.54	6300	島しょ	27338	405.78	67	島嶼地域	0.20%	18.50%	
清瀬市	74216	10.19	7283	特別区	9016342	622.99	14473	特別区地域	68.30%	28.50%	
東久留米市	116417	12.92	9011	東京都計	13202041	2188.67	6032				
武蔵村山市	72169	15.37	4695								
西東京市	197546	15.85	12463								
合計	2360877	262.66									
割合	56.80%	22.60%									
平均	138875.12	15.45	9210								

註：表は東京市町村自治調査会「多摩地域データベース」(www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/.../zentai.pdf) 4 頁「1-1 人口、世帯及び面積」を参照して作成した。

こうした地域の特徴に合わせて、東京都区内の特別区地域と多摩地域と島嶼地域では異なった形で地方自治を推進している。民主的な地方自治を推進していくためには住民参加が重要となる。そうした中では東京都民の選挙への関心の低下（投票率の低下）を問題視せざるを得ない。区市町村長選挙投票率（統一分）をみると、一九五五（昭和三〇）年の八〇・六三％をピークに減少傾向が見られ、二〇一五（平成二七）年には四四・八七％となっている。区市町村議会議員選挙投票率（統一分）をみると、一九五一（昭和二六）年の七七・二二％をピークに減少傾向が見られ、二〇一五（平成二七）年には四三・九九％となっている。表6からもわかるように、人口が多い自治体では投票率が低くなる傾向があり、町村部では投票率が高いものの、無投票となった選挙の存在も少なからず認められる。こうした小規模自治体に対しては、自治制度の改革も含めた抜本的な見直しが必要となつてきているといえるのである。<sup>6)</sup>

### 三 東京都の区市町村の自治制度の特色

東京都の地方自治制度は、広域的地方公共団体の中で東京にだけ都制が適用されていることや、その結果、地域も特別区地域、多摩地域、島嶼地域に大別することができることから、他の道府県とは異なった東京独自の特徴がある。表2からもわかるように、東京都の人口と面積を対比すると、特別区地域は東京都の面積の二八・五％であるが、そこには東京都の全人口の六八・三％が住んでおり、単純に言えば東京都の四分の一強の面積に三分の二強の人が住んでいる。多摩地域は五三％の面積に全人口の三一・五％の、単純に言えば半分強の面積に三割強の人が住んでいる。島嶼部は一八・五％の面積に全人口の〇・二％しか住んでいないのであり、二割弱の面積があるもののごくわずかな人

しか住んでいない。高層マンション等の増加により、特別区地域の人口の増加傾向があることが指摘されており、町村部では一部の例外を除き少子高齢化による人口減少化傾向が認められるのである。

多摩地域を北多摩、南多摩、西多摩の三地域に細分化した場合、一七市で構成されている北多摩地域には、多摩地域の二二・六％の面積に人口の五六・八％の、単純に言えば四分の一弱の面積に半分強の人が住んでいるのである。北多摩地域の市の平均面積は一五・四五<sup>km</sup>であり、平均人口は一三万九千人である。五市で構成されている南多摩地域には、多摩地域の二八％の面積に人口の三三・七％の、単純に言えば四分の一強の面積に三分の一の人が住んでいるのである。北多摩地域の市の平均面積は六四・九一<sup>km</sup>であり、平均人口は二八万人である。四市・三町・一村の八市町村で構成されている西多摩地域には、多摩地域の四九・四％の面積に人口の九・五％の、単純に言えば半分強の面積に四分の一弱の人が住んでいるのである。それゆえ北多摩地域の市の平均面積は七一・五九<sup>km</sup>であり、平均人口は約五万人である。

こうした地域的特徴を背景に、東京都の各地域は、広域連合や一部事務組合等の特別地方公共団体制度等を活用し、多様な広域行政を実施している。表3からもわかるように、都区内の区市町村は、後期高齢者医療保険に関しては、他の道府県と同様に、東京都内の全区市町村が加盟する東京都後期高齢者医療広域連合を創設し対応している。しかし、その他の広域行政に関しては東京都の特徴が明確に表れている。東京都を特別区地域と市町村地域（多摩地域と島嶼地域）に大別した場合、一般行政に関するものとしては、特別区地域には二三区全てが加盟している「特別区人事・厚生事務組合」が、市町村地区には二六市・五町・八村全てが加盟している複合一部事務組合である「東京都市町村総合事務組合」が創設されている。同時に特別区地域には「特別区協議会」が、市町村地区には「（公財）東京

市町村自治調査会」が創設されている。<sup>(7)</sup>

東京都内を特別区地域と多摩地域と島嶼地域に区分した場合、市町村地域が多摩地域と島嶼地域に区分されることになる。そうした場合に多摩地域は他の道府県の市町村と同様、地理的に関連した区域を中心に複数の事務組合等を創設し、広域化に適した行政を共同処理している。これに対して本州からは切り離されている島嶼部においては、島嶼部全体での広域行政の推進姿勢が認められる。それが「東京都島嶼町村一部事務組合」である。この組合の事務は

- (1) 島嶼会館の設置、管理及び運営に關すること
- (2) 一般廃棄物の最終処分場等の設置・運営
- (3) 島嶼の振興を図るため、共同で実施する調査、研究に關すること
- (4) 救急搬送に伴う添乗及び短期派遣の医療従事者に対する傷害保険等に關すること
- (5) 島嶼の産業振興のため、共同で実施する広報に關すること
- (6) 島しょ町村の義務教育修了者のうち、島外進学者に対する学生会館等、必要な入寮施設の確保・支援に關すること

といったものである。加えて島嶼地域では、「(公財) 東京島しょ振興公社」を創設し、「東京愛ランド」を通じた観光推進を中心とした活動を行っている。<sup>(8)</sup>

一部事務組合の設立状況を項目を単位に分析すると、表4からもわかるように、特に多摩地域の西多摩・南多摩・北多摩の三地域の特性がより鮮明となる。最初に清掃に關してみた場合、特別区地域には「東京二三区清掃一部事務組合」と「東京二三区清掃協議会」が設置されている。西多摩地域では、青梅市・福生市・羽生市・瑞穂町によって

表 3

## 東京都の地方公共団体等

地方公共団体	特別地方公共団体 (特別区・広域連合・一部事務組合・財産区)	広域行政機構
都：区市町村	東京都後期高齢者医療広域連合	
	特別区人事・厚生事務組合	特別区協議会
特別区 (23区)	東京二十三区清掃一部事務組合	東京二十三区清掃協議会
	特別区競馬組合	
	臨海部広域斎場組合 (5区)	
	東京都市町村総合事務組合 [複] (26市・5町・8村)	(公財) 東京市町村自治調査会
市町村 (26市5町8村)	東京都市町村議会議員公務災害補償等組合 (10市・8町・5村・16一部事務組合)	
	東京都市町村退職手当組合 (10市・8町・5村・14一部事務組合)	
	東京たま広域資源循環組合	
	多摩ニュータウン環境組合 ふじみ衛生組合 西多摩衛生組合	
	浅川清流環境組合 多摩川衛生組合 小平・村山・大和衛生組合	
	柳泉園組合 西秋川衛生組合 湖南衛生組合	
	南多摩斎場組合 瑞穂斎場組合 立川・昭島・国立聖苑組合	
	秋川流域斎場組合 稲城・府中墓苑組合	
	羽村・瑞穂地区学校給食組合 青梅・羽村地区工業用水水道事業団	
多摩地域 (26市3町1村)	東京都十一市競艇事業組合 東京都三市収益事業組合	
	東京都六市競艇事業組合 東京都四市競艇事業組合	西多摩ネットワーク(西多摩地区広域行政圏協議会)
	福生病院組合 昭和病院企業団 阿伎留病院企業団	多摩北部都市広域行政圏協議会
	多摩六都科科学館組合	
	財産区：あきる野市 (戸倉財産区)	
	瑞穂町 (殿ヶ谷財産区・箱根ヶ崎財産区・石畑財産区・長岡財産区)	
高嶼地域 (2町7村)	東京都島嶼町村一部事務組合	東京愛ランド：(公財)東京都島しょ振興公社
	財産区：大島町 (泉津財産区・野増財産区・差木地財産区)	

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」([www.metro.tokyo.jp/link/link04.html](http://www.metro.tokyo.jp/link/link04.html))、「都内区市町村ページ | 東京都」([www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyo/profile/.../kushichoson.html](http://www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyo/profile/.../kushichoson.html))を中心に、一部事務組合等コード表(平成31年1月21日現在) ([www.soumu.go.jp/main\\_content/000606227.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000606227.pdf))、「財産区 平成30年10月31日現在 - 法人番号」([www.houjin-bangou.nta.go.jp/.../property\\_ward.pdf](http://www.houjin-bangou.nta.go.jp/.../property_ward.pdf)) および区市町村ならびに各特別地方公共団体や広域行政機構等のHPを参照し作成した。



「西多摩衛生組合」が、あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町によって「西秋川衛生組合」が創設されている。南多摩地域では八王子市・町田市・多摩市で「多摩ニュータウン環境組合」が創設されている。北多摩地域では三鷹市と調布市で「ふじみ衛生組合」が、小平市・東大和市・武蔵村山市で「小平・村山・大和衛生組合」が、東久留米市・清瀬市・西東京市で「柳泉園組合」が、南多摩地区と北多摩地区の市の間で、日野市（南）・国分寺市（北）・小金井市（北）で「浅川清流環境組合」が、府中市（北）・国立市（北）・狛江市（北）・稲城市（南）で「多摩川衛生組合」が創設されている。北多摩地区の立川市、武蔵野市、昭島市、東村山市は、清掃等に係る一部事務組合には参加していない。

斎場・墓苑等に関しては、特別区地域の港区・品川区・目黒区・大田区・世田谷区が「臨海部広域斎場組合」を創設している。西多摩地域ではあきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町が「秋川流域斎場組合」を、福生市・羽生市・瑞穂町が武蔵野市（北）・入間市（埼玉県）と「瑞穂斎場組合」を創設している。南多摩地区では日野市を除く八王子市・町田市・多摩市・稲城市で「南多摩斎場組合」を、北多摩地域では立川市・昭島市・国立市で「立川・昭島・国立聖苑組合」を、府中市は稲城市（西）と「稲城・府中墓苑組合」を創設している。

し尿処理に関しては、北多摩地域の小金井市・東大和市・小平市・東久留米市・武蔵村山市・武蔵野市が「湖南衛生組合」を創設している。病院に関しては、西多摩地域の福生市・羽生市・瑞穂町が「福生病院組合」を、あきる野市・日の出町・檜原村で「阿伎留病院企業団」を、北多摩地域では小金井市・東大和市・小平市・東久留米市・清瀬市・西東京市・東村山市で「昭和病院企業団」を創設している。加えて西多摩地域では、青梅市と羽村市で「青梅・羽村地区工業用水事業団」を、羽村市と瑞穂町で「羽村―瑞穂地区学校給食組合」を創設している。また、小平市・

東久留米市・清瀬市・西東京市・東村山市には「多摩六都科学館組合」(「多摩北部都市広域行政圏協議会」)がある。

収益事業の競馬に関しては、特別区地域の二三区が「特別区競馬事務組合」を創設している。競輪に関しては八王子市(南)・町田市(南)・調布市(北)・武蔵野市(北)・昭島市(北)・小金井市(北)・日野市(南)、東村山市(北)・国分寺市(北)・小平市(北)、青梅市(西)で「東京都十一市競輪事業組合」を、南多摩地区の多摩市・稲城市と北多摩地区のあきる野市で「東京都三市収益事業組合」を創設している。競艇に関しては八王子市(南)・町田市(南)・調布市(北)・武蔵野市(北)・昭島市(北)・小金井市(北)で「東京都六市競艇事業組合」を、日野市(南)、東村山市(北)・国分寺市(北)・小平市(北)で「東京都四市競艇事業組合」を創設している。<sup>9)</sup>

市町村地域の一部の市町村と、島嶼地域の市町村では、表5からもわかるように二つの一部事務組合が創設されている。その第一のものが、福生市(西)・狛江市(北)・東大和市(北)・清瀬市(北)・東久留米市(北)・武蔵村山市(北)・多摩市(南)・稲城市(南)・羽生市(西)・あきる野市(西)・瑞穂町(西)・日の出町(西)・檜原村(西)・奥多摩町(西)と島嶼地域の大島町・利島村・新島村・神津島村・三宅村・御蔵島村・八丈町・青ヶ島村・小笠原村の一〇市・五町・八村の二三市町村と、阿伎留病院企業団・多摩川衛生組合・瑞穂斎場組合・西多摩衛生組合・青梅、羽村地区工業用水事業団・羽村―瑞穂地区学校給食組合・東京都三市収益事業組合・西秋川衛生組合・多摩ニュータウン環境組合・福生病院組合・多摩六都科学館組合・柳泉園組合・湖南衛生組合・小平・村山・大和衛生組合・秋川流域斎場組合・稲城・府中墓苑組合の一六の一部事務組合で創設された「東京都市町村議会議員公務災害補償等組合」である。もう一つが同じ一〇市・五町・八村と阿伎留病院企業団・多摩川衛生組合・瑞穂斎場組合・西多摩衛生組合・青梅、羽村地区工業用水事業団・羽村―瑞穂地区学校給食組合・東京都三市収益事業組合・西秋川衛生組合・

表4 東京都に存在する広域連合・一部事務組合・財産区およびその他の団体や区域等①

一般行政関係		水道・環境・衛生・ごみ・し尿処理・斎場・墓苑等			収益事業・病院等		
特別区地域	千代田区	千代田区	東京二十三区清掃一部事務組合 (東京二十三区清掃協議会)	港区	臨海部広域斎場組合	千代田区	特別区競馬事務組合
	中央区	中央区		品川区		中央区	
	港区	港区		目黒区		港区	
	新宿区	新宿区		大田区		新宿区	
	文京区	文京区		世田谷区	文京区		
	台東区	台東区			台東区		
	墨田区	墨田区			墨田区		
	江東区	江東区			江東区		
	品川区	品川区			品川区		
	目黒区	目黒区			目黒区		
	大田区	大田区			大田区		
	世田谷区	世田谷区			世田谷区		
	渋谷区	渋谷区			渋谷区		
	中野区	中野区			中野区		
	杉並区	杉並区			杉並区		
	豊島区	豊島区			豊島区		
	北区	北区			北区		
	荒川区	荒川区			荒川区		
	板橋区	板橋区			板橋区		
	練馬区	練馬区			練馬区		
足立区	足立区		足立区				
葛飾区	葛飾区		葛飾区				
江戸川区	江戸川区		江戸川区				
多摩地域	八王子市	八王子市	東京たま広域資源循環組合	八王子市	南多摩斎場組合	八王子市	東京都六市競艇事業組合
	立川市	多摩ニュータウン環境組合		町田市		町田市	
	武蔵野市	多摩市		多摩市		調布市	
	三鷹市	ふじみ衛生組合		三鷹市	武蔵野市		
	青梅市	西多摩衛生組合		青梅市	昭島市		
	府中市			福生市	小金井市		
	昭島市			調布市	東村山市		
	調布市	瑞穂町		羽村市	日野市		
	町田市	日野市		瑞穂町	国分寺市		
	小金井市	浅川清流環境組合		府中市	小平市		
	小平市	国分寺市	稲城市	青梅市			
	日野市	小金井市	小平市	多摩市			
	東村山市	府中市	東大和市	稲城市			
	国分寺市	国立市	武蔵村山市	あきる野市			
	国立市	多摩川衛生組合	武蔵野市				
	福生市	小平・村山・大和衛生組合	福生市	福生市			
	狛江市	柳泉園組合	羽村市	羽村市			
	東大和市		瑞穂町	瑞穂町			
	清瀬市		武蔵野市	福生病院組合			
	東久留米市		(入間市)				
	武蔵村山市		立川市	昭大病院企業団			
	多摩市		昭島市	昭大病院企業団			
	稲城市		国立市	昭大病院企業団			
	羽村市			昭大病院企業団			
	あきる野市			昭大病院企業団			
	西東京市			昭大病院企業団			
	瑞穂町			昭大病院企業団			
	日の出町			昭大病院企業団			
檜原村			昭大病院企業団				
奥多摩町			昭大病院企業団				
島嶼地域	大島町	大島町	東京都島嶼町村一部事務組合	青梅市	西多摩ネットワーク (西多摩地区広域行政圏協議会)	青梅市	西多摩ネットワーク (西多摩地区広域行政圏協議会)
	利島村	利島村		福生市		福生市	
	新島村	新島村		羽村市		羽村市	
	神津島村	神津島村		あきる野市		あきる野市	
	三宅村	三宅村		瑞穂町		瑞穂町	
	御蔵島村	御蔵島村		日の出町		日の出町	
	八丈町	八丈町		檜原村		檜原村	
	青ヶ島村	青ヶ島村		奥多摩町		奥多摩町	
	小笠原村	小笠原村					

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html)、東京都総務局行政部「行政部－区市町村行政－」(www.soumu.metro.tokyo.jp)、行政部－区市町村行政－東京都総務局行政部のページ(www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html)、東京 東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHPの資料等を整理して作成した。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性(山田)

表5 東京都に存在する広域連合・一部事務組合・財産区およびその他の団体や区域等②

市町村関係一部事務組合		財産区		振興山村
福生市	東京都市 町村議会 議員公務 災害補償 等組合 (10市、5 町、8村、 16一部事 務組合)	福生市	あきる野市	檜原村 奥多摩町 (1町1村)
狛江市		狛江市	戸倉財産区	
東大和市		東大和市	殿ヶ谷財産区	
清瀬市		清瀬市	箱根ヶ崎財産区	
東久留米市		東久留米市	石畑財産区	
武蔵村山市		武蔵村山市	長岡財産区	過疎地域
多摩市		多摩市	泉津財産区	檜原村 奥多摩町 大島町 新島村 三宅村 青ヶ島村 (2町4村)
稲城市		稲城市	野増財産区	
羽村市		羽村市	差木地財産区	
あきる野市		あきる野市		
瑞穂町		瑞穂町	小笠原諸島	離島振興地域
日の出町		日の出町	小笠原村：返還50周年(H30)	大島町 利島村 新島村 神津島村 三宅村 御蔵島村 八丈町 青ヶ島村 (8町村9島)
檜原村		檜原村	世界自然遺産登録：H23年6月	
奥多摩町		奥多摩町	小笠原諸島振興開発特別措置法	
大島町		大島町	振興開発計画(H26-30：5年間)	
利島村		利島村	(30余の島々)	
新島村		新島村		東京愛ランド
神津島村		神津島村		大島町 利島村 新島村 神津島村 三宅村 御蔵島村 八丈町 青ヶ島村 小笠原村 (9町村)
三宅村		三宅村		
御蔵島村		御蔵島村		
八丈町		八丈町	東京都市 町村職員 退職手当 組合(10 市、5町、 8村、14 一部事務 組合)	
青ヶ島村		青ヶ島村		
小笠原村		小笠原村		
阿伎留病院企 業団		阿伎留病院企 業団		
多摩川衛生組合		多摩川衛生組合		
瑞穂斎場組合		瑞穂斎場組合		
西多摩衛生組合		西多摩衛生組合		
青梅・羽村地区 工業用水水道 事業団		青梅・羽村地区 工業用水水道 事業団		
羽村・瑞穂地区 学校給食組合		羽村・瑞穂地区 学校給食組合		
東京都三市収 益事業組合		東京都三市収 益事業団		
西秋川衛生組合	西秋川衛生組合			
多摩ニュータ ウン環境組合	多摩ニュータ ウン環境組合			
福生病院組合	福生病院組合			
多摩六都科学 館組合	多摩六都科学 館組合			
柳泉園組合	東京都島嶼町村 一部事務組合			
湖南衛生組合	東京都市町村職 員退職手当組合			
小平・村山・ 大和衛生組合	東京市町村総 合事務組合			
秋川流域斎場 組合				
稲城・府中墓苑 組合				

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html)、東京都総務局行政部「行政部－区市町村行財政－」(www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html)、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等の資料を整理して作成した。

多摩ニュータウン環境組合・福生病院組合・多摩六都科学館組合と東京都島嶼市町村一部事務組合、東京都市町村職員退職手当組合、東京市町村総合事務組合の一四の一部事務組合によって創設された「東京都市町村職員退職手当組合」である。<sup>(10)</sup>

北多摩地域では、環境・衛生・ごみ処理・し尿処理・斎場・墓苑等多くの事業を、地域の实情に合わせ、様々な組み合わせによつて一部事務組合を創設することに対応している。本来、北多摩地域は人口二五万人から七万人までの中規模な市によつて構成されており、それぞれの市が自立可能な行財政能力を備えた地域となつていゝといえる。「多摩六都科学館組合」の母体となつてゐる「多摩北部都市広域行政圏協議会」は、一九八七（昭和六二）年に、大都市周辺地域広域行政圏の一つとして設定された「多摩北部都市」を対象に創設されたものである。その対象となつた市は小平市・東久留米市・清瀬市・田無市・保谷市・東村山市の六市であつたことから「多摩六都」されたが、二〇〇一（平成一三）年に田無市と保谷市が合併して西東京市となつたことで現在は五市構成となつたが、一部事務組合の名称には「六都」が残つてゐるのであり、この地域の結びつきの強さが読み取れる。

南多摩地域では八王子市・町田市・多摩市で「多摩ニュータウン環境組合」が、また八王子市・町田市・多摩市・稲城市で「南多摩斎場組合」創設されてゐることからみると一体化が進んでゐる地域のようにも見える。しかし八王子市・町田市・日野市は「東京都十一市競輪事業組合」に加盟し、多摩市と稲城市はあきる野市と「東京都三市収益事業組合」を創設してゐるのであり、五市の人口を比較しても十分に自立して活動できる市の集合体といふことができる。

西多摩地域は、青梅市・福生市・羽生市・瑞穂町（青梅地域）で「西多摩衛生組合」が、青梅市を除く二市・一町

では「福生病院組合」や「瑞穂斎場組合」（武蔵野市と入間市を含む）が、青梅市と羽村市で「青梅、羽村地区工業用水事業団」が、羽村市と瑞穂町で「羽村―瑞穂地区学校給食組合」が創設されている。他方あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町（あきる野地域）で「西秋川衛生組合」や「秋川流域斎場組合」が、奥多摩町を除く一市・一町・一村で「阿伎留病院企業団」が創設されている。このことから西多摩地域は、青梅地域とあきる野地域に区分して考えることも可能となっている。西多摩地域の面積は多摩地域の半分強であり、ここを青梅地域とあきる野地域に二分しても、それぞれ多摩地区のほぼ二五%となっている北多摩地域や南多摩地域と類似した面積となるのであつて、数字的には受け入れ可能といえる。

しかし表2からもわかるように、青梅地域の人口は二八万七三九五人で西多摩地域人口の約七三%となっており、都心部のベッドタウンといえる状況を見せている。他方あきる野地域は表4からも明らかのように、あきる野市が人口の八割を占めている反面、檜原村と奥多摩町は過疎地域であり山村振興地域であつて少子高齢化の著しい地域である。それゆえ逆に西多摩地域の一体化を促進する形の計画も存在する。それが一九八三（昭和五八）年に、青梅市・福生市・秋川市・羽村市・瑞穂町・日の出町・五日市町・檜原村・奥多摩町の四市・四町・一村の九市町村をエリアとして設定された設定された西多摩地域大都市周辺広域行政圏であり、この地域を対象として創設された「西多摩地区広域行政圏協議会」である。

一九九五（平成七）年に秋川市と五日市町が合併してあきる野市となったことで、西多摩地域大都市周辺広域行政圏は四市・三町・一村の八市町村となった。それゆえこの「西多摩地区広域行政圏協議会」は自らを、「西多摩地域八市町村（青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町）によつて構成され、西多摩地域の

一体的な整備と住民の福祉増進を図るため、各種事業を実施して<sup>(11)</sup>いるものと説明している。こうした八市町村のつながりは「西多摩ネットワーク」とも称されている。こうした背景からみた場合、西多摩地域は一体化した地域として活動することが求められていた地域であり、今後も一体化した広域行政組織を確立して活動することも考えるべき地域といえる。

一九六九（昭和四四）年の新全国総合開発計画に合わせて広域市町村圏が設定され、一九七七年（昭和五二）年に大都市周辺地域広域行政圏が設定されている。それを受けて一九八八（昭和六三）年には地域経済活性化対策推進地域が、一八九四（平成六）年には地域経済基盤強化対策推進地域が設定された。大都市周辺地域広域行政圏が二か所しか設定されなかった東京都では、大都市圏の中心である東京都においても、広域市町村圏が設定されるべき状況にあったといえる伊豆諸島と小笠原が、地域経済活性化対策推進地域と地域経済基盤強化対策推進地域に指定されている。こうしたことは、東京都の西多摩地域や島嶼地域が一体化した対応を必要としている地域であることを政策によつて示したものともいえる。<sup>(12)</sup>

#### 四 東京都の町村と全国の小規模自治体（村）の選挙の実態

日本の区市町村の中で、特別区は市町村と完全に類似した基礎的地方公共団体ではないが、地方自治法の改正と都からの権限移譲等によつて基礎的な地方公共団体となった。日本の区市町村は、三七四万一三一七人の横浜市から人口一七七人の青ヶ島村までが、全てがほぼ類似した自治権を有する完全自治体とされている。しかし人口一万人以下

の市町村が完全自治体たりうるかについては地方制度調査会でも議論となっている<sup>13)</sup>。東京都の人口一万人未満の町村は西多摩地区の三町・一村と島嶼地域の二町・七村の合計五町・八村の一三町村である。表6にあるように、過去一五年の選挙を見ると、人口三万三〇六四人の瑞穂町と人口七五五二人の大島町では無投票の選挙はないが、他の三町・七村では無投票選挙を経験しているのである。

人口一万七三二人の日の出町では二〇一八(平成三〇)年の首長選挙が無投票であった。人口七二九二人の八丈町では二〇一五(平成二七)年の首長選挙と、二〇一八(平成三〇)年の議員選挙の二回の選挙が無投票であった。人口五〇三七人の奥多摩町では二〇一六(平成二八)年の首長選挙と議員の補欠選挙での二つの選挙が無投票であった。人口三〇七三人の小笠原村では二〇一一(平成二三)年の首長選挙が無投票であった。人口二六二三人の新島村では二〇〇五(平成一七)年と二〇一七(平成二九)年の議員補欠選挙と、二〇一九(平成三二)年二月の議員選挙の三回の選挙が無投票であった。人口二二七二人の三宅村では二〇一六(平成二八)年首長選挙が無投票であった。人口二〇九二人の檜原村では二〇〇七(平成一九)年と二〇一一年の二回の首長選挙が無投票であった。

人口二千人未満の村を見ると、人口一八四一人の神津島村では二〇〇六(平成一八)年と二〇一〇(平成二二)年の首長選挙と、二〇一四(平成二六)年と二〇一六(平成二八)年の議員の補欠選挙と二〇一五(平成二七)年の議員選挙の五回の選挙が無投票であった。人口一千人未満の村を見ると、人口三四六人の利島村では二〇〇八(平成二〇)年と二〇一二(平成二四)年と二〇一三(平成二五)年の三回の首長選挙が無投票であった。人口三四四人の御蔵島村では二〇一一(平成二三)年の首長選挙と二〇一五(平成二七)年の首長選挙と議員選挙の二回の選挙が無投票であった。人口一七七人の青ヶ島村では二〇〇五年の首長選挙、二〇〇九(平成二二)年の首長選挙と議員選挙、二〇一七(平成



表6

## 東京都：町村の選挙結果

選挙期日	人口	多摩地域						島嶼地域						
		瑞穂町	日の出町	奥多摩町	檜原村	大島町	八丈町	小笠原村	新島村	三宅村	神津島村	利島村	御蔵島村	青ヶ島村
2019	33,064	17,321		5,037	2,092	7,552	7,292	3,073	2,623	2,372	1,841	346	344	177
(H19)	首長選挙													1月無投票
2018		3月無投票												
(H18)	議員選挙													
(H30)	議員選挙	補選1/2 審不明												
2017		4月3人 88.51												
(H29)	議員選挙													9月無投票
2016				5月：無投票										9月6/6 無投票
(H28)	議員選挙			補選2/2 無投票										
2015					2人 81.31	2人：81.43	9月無投票	7月2人 68.61	10月2人 84.35	2月無投票	2月 8/10 76.85	補選7月2/2 無投票	10月6/7 94.49	無投票
(H27)	議員選挙	16/20 50.35	8月14/15 61.54	11月：12/13 74.93	9/11 81.31	14/18 81.43		8/9 76.92	2月10/13 81.3		8/7 無投票・欠員1			6/6 無投票
2014			3月2人 60.96								9月2人 84.75			
(H26)	議員選挙						10月14/17 78.67				8月補選1人無投票			
2013			4月2人 40.73											9月2人 76.09
(H25)	議員選挙													9月6/7 76.09
2012														
(H24)	議員選挙			5月2人 70.83										
2011														
(H23)	議員選挙	16/17 44.64	8月14/18 66.07	11月12/15 77.8	無投票	7人：82.75	9月2人 77.06	7月無投票	10月2人 80.54	2月3人 81.68	2月 8/9 81.68	無投票	10月6/7 83.75	無投票
2010			3月2人 68.01			9/14 81.99	14/15 82.73	8/9 78.63	2月10/13 85.38		8/11 68.99			6/9 92.31
(H22)	議員選挙		補選3月1/26 79.5								9月 無投票			
2009			4月2人 47.34											9月無投票
(H21)	議員選挙						1月2人 74.08							9月6/6 無投票
2008					5月2人 71.39									
(H20)	議員選挙													
2007														
(H19)	議員選挙			11月12/15 79.36	無投票	2人：82.91		7月3人 73.14	1月10/14 87.84		8/11 85.32			2人 97.3
2006			16/21 55.06	8月14/17 71.00		9/11 83.26	14/17 82.93	8/9 79.88			10月 無投票			6/7 90.0
(H18)	議員選挙		3月2人 73.39											
2005														
(H17)	議員選挙		4月2人 44.06											9月無投票
2004														9月6/7 73.25
(H16)	議員選挙													
2003														
(H15)	議員選挙	16/20 54.61	8月16/19		2人 89.38	2人：86.43	9/13 89.34	14/17 86.43	7月3人 81.22	2月3人 79.75	2月 8/14 79.71			

註：表は選挙ドットコム (go2senkyo.com/local/jichitai/)、政治山 (seijiyama.jp/area/card/3624/6C1PDC/M?S) 及び関係町村のHPの情報を整理して作成した。  
人口は東京都「都内区市町村マツラ」(www.metro.tokyo.lg.jp/osei/tokyo/otokyo/otokyo/profile/.../kushichison.nha.go.jp/~property\_ward.pdf) から引用した。

二九）年の首長選挙と議員選挙、二〇一九（平成三二）年一月の首長選挙の六回の選挙が無投票であった。

一三町村全体では合計二八回の選挙が無投票となっており、平均二・二回が無投票である。無投票を経験した一一町村（瑞穂町と大島町を除く）では平均二・五回の無投票となっている。人口二千人未満の島嶼地域の五村では一七回の無投票選挙があり、平均三・四回の無投票となっている。また二〇一四（平成二六）年から現在までの五年間に行われた三五回の選挙の内一六回が無投票であり、五年間の選挙の四六%と約半分が無投票となっている。また全無投票選挙の内五七%と半分強がここ五年間に集中している。このことは、近年の政治への無関心化の高まりすなわち「おまかせ民主主義」<sup>14</sup>の浸透の強さを感じさせる。

多摩地域の選挙を見た場合、人口三万人台の瑞穂町では、二〇一七（平成二九）年の首長選挙は八八・五%であったが、それ以前の選挙は四〇%台か五〇%台と低下している。人口一万人台の日の出町では、七〇%台から六〇%台の後半から前半への低下傾向が見られる。人口五千人台の奥多摩村は七〇%台で推移しており、人口二千人台の檜原村は八〇%台で推移している。人口と投票率には反比例の傾向が認められる。

島嶼地域では人口七千人台の大島町は八〇%台で、八丈町は八〇%台から七〇%台後半で推移している。人口三千人台の小笠原村は八〇%台から七〇%を経由して直近の首長選挙は六〇%台後半であった。人口二千人台の新島村は八〇%台で推移し、三宅島は七〇%後半から六〇%台を経て八〇%台となったが、直近の議員選挙は首長選挙が無投票になったこともあり七〇%台後半となっている。人口一千人台の神津島村は九回の選挙の内五回が無投票であり、投票率は八〇%台後半、六〇%台後半、八〇%台後半、七〇%台後半となっている。人口三〇〇人台の利島と御蔵島はともに三回の無投票も見られるが投票率はともに九〇%台を維持している。人口一七七人の青ヶ島村は六回が無投票

票で三回の選挙は七〇%台後半となっている。このように東京都島嶼地域の町村の投票率でもある程度人口と反比例した数字が読み取れる。<sup>15)</sup>

人口で全国下位の二〇村の選挙結果を見ると、表7にあるように、各村で少なくとも一回は無投票を経験している。調査可能であった一二回の選挙を見るとその五三%にあたる六四回が無投票であり、平均すると一村あたり三回強となっている。選挙が行われた場合の投票率はほとんどが九〇%を超えており、ほぼ全員といえるほどの有権者が投票に行っている。ただし、無投票の内訳をみると、六五回の首長選挙の五五%強にあたる二六回が無投票であり、五六回の議員選挙の五〇%にあたる二八回が無投票であった。単純には選挙の二回に一回は無投票となっているのである。議会選挙においては議席数に満たない候補者しかおらず、定員割れで無投票当選となり、補欠選挙が行われたケースも見られ、その際の無投票を入れると無投票はもっと増加する可能性もある。<sup>16)</sup>

二〇一九(平成三二)年の統一地方選挙においては、地方議員の無投票当選の一段の拡大が危惧されている。こうした流れに警鐘を鳴らしたところが高知県の大川村である。人口三八五人の大川村は離島以外で最も人口の少ない村である。大川村は二〇一七(平成二九)年六月に議会を廃止し村民総会の設置を検討することを表明した。住民総会の設置は、地方自治法第九十四条の「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」と、第九十五条「前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。」との規定によるものである。大川村は翌年七月、総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」の設置をうけて村民総会の検討を中断した。研究会は二〇一八(昭和三〇)年三月に、町村総会に関する具体的な規定がないこともあり、「町村総会の実効的な開催を困難」と結論づけ、地方議会のあり方に関する提言を行った。

表7

福島県の被災地7町村を除く日本の人口下位20村の選挙の実態

		青ヶ島村	御蔵島村	利島村	栗島浦村	大山村	三島村	野迫山村	平谷村	渡名喜村	北山村	上北山村	壳木村	丹波山村	榎枝岐村	黒滝村	北大東村	知夫村	小菅村
	都道府県	東京都	東京都	東京都	新潟県	高知県	鹿児島県	奈良県	長野県	沖縄県	和歌山県	奈良県	長野県	山梨県	福島県	奈良県	北大東村	島根県	山梨県
選挙期日	人口	177	344	346	364	385	387	387	415	417	426	445	528	529	571	605	633	658	701
2019	首長選挙	無投票																	
(H31)	議員選挙																		
2018	首長選挙				無投票			無投票		6/7 86.36									
(H30)	議員選挙								無投票										
2017	首長選挙	無投票		3人 94.05					3人 91.96	2人 99.41	2人 92.49								
(H29)	議員選挙	無投票																	
2016	首長選挙											2人 84.95	2人 88.95	2人 84.39					
(H28)	議員選挙			6/7 94.49			無投票								無投票			2人 96.08	無投票
2015	首長選挙																		
(H27)	議員選挙			無投票								6/7 90.84	6/7 89.94		無投票			無投票	無投票
2014	首長選挙																		
(H26)	議員選挙				無投票														
2013	首長選挙	2人 76.09																	
(H25)	議員選挙	6/7 76.09																	
2012	首長選挙																		
(H24)	議員選挙			無投票															
2011	首長選挙			無投票															
(H23)	議員選挙			6/9 92.31															
2010	首長選挙																		
(H22)	議員選挙																		
2009	首長選挙																		
(H21)	議員選挙			無投票															
2008	首長選挙																		
(H20)	議員選挙			無投票															
2007	首長選挙																		
(H19)	議員選挙			2人 97.3															
2006	首長選挙																		
(H18)	議員選挙			6/7 90.0															
2005	首長選挙																		
(H17)	議員選挙			無投票															
2004	首長選挙																		
(H16)	議員選挙			6/7 73.25															
2003	首長選挙																		
(H15)	議員選挙																		
	無投票の数	6 (9)	3 (6)	3 (7)	6 (8)	3 (7)	1 (7)	4 (7)	5 (7)	3 (8)	2 (5)	3 (6)	2 (5)	3 (5)	4 (6)	3 (9)	5 (7)	4 (6)	4 (6)

注：表は選挙ドットコム (go2senkyo.com/local/jichitai/)、政治山 (seijiyama.jp/area/card/3624/6CIPDC/M?S) 及び関係町村のHPの情報を整理して作成した。選挙結果が確認できなかったものは「—」で示した。/は分子が議席数、分母が候補者数であり、後ろは投票率である。無投票の( )は選挙の総数である。

これに対して大川村は、議員確保と議員選挙の実施を目的として、「議員兼業条例」を二〇一九（平成三二）年三月四日に成立させた。大川村は、地方自治法第九十二条の二の「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができな<sup>い</sup>」の規定が、人口の少ない町村の議員資格者の範囲を狭めすぎているとの判断によるものである。人口一千人未満の自治体では議員報酬が十分ではないために、専業議員は一〇人に一人となっている。その結果、兼業の禁止範囲の緩和が問題とされているのである。ただし、地方自治法との兼ね合いもあり、大川村の条例は規制の範囲を明確にすることで制限する内容にとどまってお<sup>り</sup>、抜本的な解決策にはなっていないといわざるを得ない。

研究会は地方議会の新たな形態として「集中専門型」と「多数参加型」を提言している。「集中専門型」は、議員数の削減により個々の議員の一定の報酬を保障し専業議員とする反面有権者から裁判員のようにくじ等で新たに「議会参画員」を選任し、議会への参加を義務づけて議会への民意の反映の確保を目的とする制度である。他方「多数参画型」は集落の代表や議会各地区の区長などに議員の仕事の兼職を求め、議会の権限をある程度縮小するもの、兼業の禁止を緩和し多様な立場の住民の参加の確保を目的とした制度である。<sup>17</sup> 東京都の町村も、市町村合併だけではなく、広域連合、連携中枢都市圏、定住自立圏、あるいは地域自治組織、地域運営組織、町村総会等の活用により、現状にあった自治制度を選択すべきである。

## 五 東京都の町村の自治制度変革の方向性と今後

主要国の狭域的地方自治制度を比較した場合、大規模型、中規模型、小規模型に区分できる。表8からわかるように、大規模型の代表は平均人口約一五万人のイギリス、中規模型が平均人口約三万人のオランダやスウェーデン、小規模型が一万人未満のドイツ、フランス、イタリアとなつている。日本は平均人口七万人強でイギリスの約半分とはいえ、中規模型の二倍強であることから大規模型に入ることになる。ただし日本の基礎的<sup>1</sup>地方公共団体（区市町村）は、前述のように、人口三七〇万人強の横浜市から一七七人の青ヶ島村が同じ完全自治体となつている。しかし日本の基礎的<sup>1</sup>地方公共団体には、行財政能力においては大きな格差が認められるのである。そのギャップを埋めるためには、何らかの地方自治制度の改革を行う必要がある。

イギリスは、グレーター・ロンドン・カウンシルと八の地域開発公社とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの一二の広域地域の下に、原則一層制の基礎的<sup>1</sup>地方公共団体であるユニタリーがおかれている。その平均人口が約一五万人なのであり、そこには小規模自治体は存在していない。イギリスの小規模自治体は、イングランドではパリッシュ、その他の地域ではコミュニティとよばれる準自治体がおかれているのである。パリッシュやコミュニティには人口五万人を超えるものも存在しており、ユニタリーは完全自治体としての規模を確保している基礎的<sup>1</sup>地方公共団体なのである。パリッシュやコミュニティも地方公共団体であると考えた場合には、イギリスは三層制の地方自治制度ということも可能な国家なのである。スウェーデンも、平均人口四五・四万人のランスティングの下に人口三万人強のコミューンがある二層制の国家である。ただしスウェーデンにおいてもイギリス同様に、準自治体としてパリッ

シュがおかれており、実質的には三層制の自治制度を有している国家といえる側面も有している。

小規模自治体の国家のフランスでは、基礎的<sup>18</sup>地方公共団体は平均人口二千人弱のコミューンであり、日本の都道府県並みの人口を有するレジオンが広域的<sup>19</sup>地方公共団体であるが、その中間に平均人口約六八万人のデパルトマンがあり、実質的には三層制の自治制度を有する国家といえる。フランスの「コミューンは規模としてはイギリスのパリッシュやコミューニティに相当するものといえる。またドイツは平均人口約七千人のゲマインデ（市町村）が基礎的<sup>20</sup>地方公共団体であり、平均人口約二〇万人のクライスが広域的自治体である。ただしドイツは連邦国家であることから、国家を細分化した形で領邦である平均人口約五百万人のラントがおかれており、実質的には三層制の自治制度となっているといえる。

イングランドの小規模パリッシュでは住民総会制を採用している。自治権の範囲が狭いので住民総会制のパリッシュは定期総会は年二回であり、議会を置くパリッシュも年一回の住民総会を招集している。議会や議会内の委員会は月曜日の夜に開かれている。その議員は原則無給（実費のみ経費として支給）であり、女性議員も多く、多様な視点からの地域運営を推進している。

ドイツのゲマインデは、単一のゲマインデと市町村連合となつているゲマインデに分かれている。市町村連合やゲマインデに区がおかれている場合には、ゲマインデの首長と議会議員の選挙と区や連合町村の首長と議員の選挙が行われている。一部の地域では区や連合町村の首長はゲマインデ議員との兼職が認められており、首長が議員になれなかつた場合にはゲマインデ議会にオブザーバーとして出席することが認められている。地域の意見をゲマインデに反映させる制度が確立されているのである。<sup>18</sup>このようにヨーロッパ主要国家の地方自治制度は、実質的には広域的<sup>19</sup>地方

公共団体と基礎的地方公共団体（完全自治体）と準自治体的地方公共団体の三層制となっており、選挙を中心とした地方自治制度が定着しているのである。

日本では規模の大きく異なる基礎的地方公共団体が、完全自治体として配置されている。日本の地方自治制度は明治の大合併・昭和の大合併・平成の大合併を通じて大規模化が図られてきた。しかし島国で険しい山岳地帯と離島が多く、集落を単位とした集落が多く、合併に至らなかった小規模自治体も多く存在している。特に平成の大合併は各地方公共団体の自主性に任せたことから、合併を通じて広域行政を確立した地方公共団体と、小規模自治体にとどまった地方公共団体と、山間地や離島のために合併できずに小規模自治体にとどまらざるを得なかった地方公共団体が混在することになったのである。

多様な地方公共団体が混在していることが、日本の地方自治行政を混乱させている一因といえる。社会福祉や社会保障を担当する完全自治体と、地域おこしや地方創生を担当する準自治体を区分し、自治制度を状況に合わせて多様化させる形で改革していく必要がある。日本では町内会や自治会等の地縁団体では、団体そのものの存在すら認知されていないことも多く、民主的な運営が行われていないといえるような場合も見られる。特に「多数参加型」議会の設置を目指す場合には地縁団体の民主化が必要不可欠である。それゆえ多数参加型議会の創設が地縁団体の民主化に貢献する可能性も考えられる。

東京の西多摩地域では、一九八三（昭和五八）年に、青梅市・福生市・秋川市・羽村市・瑞穂町・日の出町・五日市町・檜原村・奥多摩町の四市・四町・一村の九市町村で西多摩地域大都市周辺広域行政圏が設定され、「西多摩地区広域行政圏協議会」創設されている。一九九五（平成七）年の秋川市と五日市町の合併であきる野市が誕生し、四



表 8 日本とヨーロッパ諸国の自治制度（2017 年）

	日 本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
地域圏	道 州	広域地域	レジオン	ラント (州)	
数	13	12	26	16	
平均面積 (km <sup>2</sup> )	29,064	20,146	21,212	22,319	
平均人口	983 万人	515 万人	250 万人	511 万人	
広域自治体	都道府県	(カウンティ)	デパルトマン	クライス(郡)	ランステイング
数	47	[27]	96	412	20
平均面積 (km <sup>2</sup> )	8,039		5,515	867	22,498
平均人口	272 万人		67.74 万人	19.85 万人	45.4 万人
基礎自治体	市町村	ユニタリー他	コミューン	ゲマインデ	コミューン
数	1,718+23	406	36,673	11,933	290
平均面積 (km <sup>2</sup> )	217.02	669.34	15.04	29.78	1,552.74
平均人口	73,469	152,216	1,827	6,818	33,069
準自治体	地域自治組織	パリッシュ他			(パリッシュ)
数	274	約 12,000			
平均面積 (km <sup>2</sup> )	72.8	約 11.0			
平均人口	11,805	約 1,500			

註：フランスのコミューンは規模としてはイギリスのパリッシュに類似。

ドイツのゲマインデはイギリスのパリッシュやフランスのコミューンの数倍程度の規模。

ドイツのクライスは 301 であるが、3 自治州の 4 市と 111 の郡独立州を加えたものである。

イギリス：二層制はカウンティとディストリクトで構成、一層制はシティ、ロンドン・バラ、大都市ディストリクト、ユニタリー、北アイerlandのディストリクトで構成。

日本の地域自治組織は、地域審議会（40 団体・110 審議会）、地域自治区（一般制度：15 団体 148 自治区）、地域自治区（合併特例：12 団体・26 自治区）の合計 3 種 67 団体 274 となっている。

ここでの平均面積と平均人口は地域自治区（一般組織）を対象として計算した数字である。

市・三町・一村の八市町村となり「西多摩ネットワーク」として、今では西多摩地域広域行政圏計画「平成二八（二〇一六）年度～三二（二〇二〇）年度」を策定して広域行政の充実に向かって活動している。

この体制を拡充するためには、この四市・三町・一村が合併をして一つの市になるか、合併が無理な場合には広域連合を形成し、全体で首長と議会を置いて広域的な視点での行政サービスを充実させることも考えるべきである。その際に、人口一万人以上の市と町は複数の地域自治組織をおき、人口一万人未満の奥多摩町と檜原村はそのまま地域自治組織となつて、地域の民主的な運営をはかることも一つの選択肢といえる。この広域議会の議員は原則として小選挙区制とし、人口に応じて単一の地域自治組織か複数の地域自治組織あるいは地域自治組織を細分化するかそこでは大選挙区制で選出することを考えるか、各地域自治組織の長を議員として、必要に応じて残りの議員の選挙を実施することも考えてみるべきである。

東京の全市町村が加盟する東京都市町村総合事務組合や、多摩地域の小規模な一〇市・三町・一村と一六の一部事務組合とともに東京都市町村議会議員公務災害補償等組合や、多摩地域の小規模な一〇市・三町・一村と一四の一部事務組合とともに東京都市町村退職手当組合に加盟していることから、島嶼地域の二町・七村の九町村は、多摩地域の市町村として協力せざるを得ない状況にある。面積が四〇五・七八km<sup>2</sup>と広く、島々が広大な空間（竹芝棧橋から小笠原・父島まで船で順調に二四時間）の中に点在する、総人口二万七三三八人で、平均約三千人の九町村はかなり行財政能力が低い状況にあるといわざるを得ない。それゆえ島嶼地域の二町・七村の九町村は、東京都島嶼町村一部事務組合と東京愛ランド（公財・東京都島しょ振興公社）を創設して、一体化して一定の行政サービスや地域おこし等を推進しているのである。<sup>19</sup> そうしたこともあり、島嶼地域の町村は一体として、地域経済活性化対策推進地域や地域経

済基盤強化対策推進地域に指定されているのである。

島嶼地域の九市町村が協力し合うことと、それぞれの町村が競い合って地域おこしを推進することも大切である。完全自治体を維持するだけの行財政能力がほとんど認められない島嶼地域では、完全自治体としての行政サービスは、大島支庁・三宅支庁・八丈支庁・小笠原支庁を通じて、これまで以上の東京都の協力を得ることも必要といわざるを得ない。特に島嶼地域の一体的な発展を考えるのであれば、島嶼地域全体を全部事務組合化する広域連合を設置し、議会はテレビ電話を使用した会議で対応するといったことも考慮すべきである。

小笠原村では小笠原諸島の自然回復に向けて多くの活動が展開されている。カメの生態観察や保護には本土からのボランティアの学生の協力が継続していた。外来生物や外来植物の排除にもボランティアの協力が不可欠である。ゲーム感覚で参加できるようなイベント等を住民や外部の人々のアイデアでつくりだし、協力を得ることが必要である。そうしたアイデアを出し合うような新しい会議体やSNSの活用が必要といえる。これまでの議会に住民総会型の参加の機会を加味したような、参加型の地域おこしのスタイルを確立すべきである。<sup>20)</sup>

島嶼地域全体では、長野県が確立したような、総人口五万人以下の地域にも、国や都から資金やソーシャル・キャピタルを受けることができる、定住自立圏に代わる柔軟な制度の導入が望まれる。大島町と八丈町の人口は多いといってもわずか七千人台に過ぎない。各地域あるいは各市町村の意見を出し合い全体の発展を考えるのであれば、広域連合の活用が現状では望ましい制度といえる。それゆえ長野県では県内を区分する一〇の地域に全て広域連合を設置している。しかし複数の市町村の連合体である広域連合では参加市町村の合意をえなければ意思決定ができない。特に中心市と財源的な責任は負わないにもかかわらず主張だけをする周辺市町村の対立が、組織の硬直化を招いてい

る。その解決策として長野県の多くの広域連合が採用した政策が、中心市がリーダーシップを発揮しやすい定住自立圏や連携中枢都市圏の活用であった。<sup>21)</sup>

しかし東京都の島嶼地域は、町村は広範に点在する島々にあり、人口を見ても全部が小規模町村であり、強いリーダーシップを取れる町は存在しない。それでも一体化した政策の確立と遂行を望むのであれば、広域連合に頼らざるを得ない。特に人口百人台の三村は村民總會の方が望ましいともいえる。イングランドのパリッシュの住民總會の参加者は全体の一〇%程度であった。それでも合意を得れば行政の責任者はリーダーシップを発揮しやすく、半年に一回程度の総会でリーダーの対応をチェックしていくしかないといえる。小規模町村では議員報酬すら重荷といえる。全体を広域連合に依存しつつ、地域の問題はみんなで判断するという参加型の住民總會等の活用も考えるべき価値はある。無駄を省いた参加型の民主政治の遂行が望まれる。

東京都の特別区地域と北多摩地域には行財政能力の高い区や市が多く、若干行財政能力が低い市は合併か広域連合等による対応も必要である。南多摩地域は中核市である八王子市を中心にして連携中枢都市圏を形成することも、全体で一四〇万人を越す政令指定都市への移行も、八王子市と日野市だけの合併で七〇万人程度の政令市指定都市への移行も可能な地域である。西多摩地域は、合併によって中核市を目指し行政権限の拡充を図るか、広域連合西多摩地域とよる共同処理の推進が望ましい地域といえるが、場合によっては青梅市とあきる野市を中心市とする定住自立圏を確立して、活力ある展開をはかることも考える価値のある地域である。

他方島嶼地域では、長野県が独自の導入した「連携自立圏」や「広域自立圏」の創設を参考に、経費をかけずに地域創生をはかることのできるような制度の導入が望まれる。<sup>22)</sup> 西多摩地域と島嶼地域各町村と島嶼地域全体のバランス

をとるような独自の制度を、国と都の協力を得て展開することが必要といえる。加えて日常生活圏を対象とした住民自治を推進するためには、西多摩地域や島嶼地域だけではなく必要と考える地域が、地域自治組織や地域運営組織等の導入をはかり、実質的な三層制による自治制度への転嫁をはかることを考えるべきである。西多摩地域と島嶼地域を中心に、地域の実情に合わせ、地域の特徴を活用した弾力的な自治制度を東京都と都内の区市町村がどのようにして確立していくかが今後の課題といえる。

## 註

- (1) 東京都の人口と面積は、東京都「都内区市町村マップ」([www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyoto/profile/.../kushichoson.nta.go.jp/.../property\\_ward.pdf](http://www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyoto/profile/.../kushichoson.nta.go.jp/.../property_ward.pdf)) から引用。
- (2) このように東京都の地域の三区分の代表的なものは、地方公共団体の種類を前提とした、特別区部・市部・町村部という区分と、地理的そして東京都の領域の拡大の歴史を前提として、特別区地域・多摩地域・島嶼地域という区分の二つとなる。ただし普通地方公共団体と特別地方公共団体の区分に従えば、東京都は特別区(二三区)地域と市町村地域(多摩地域と島嶼地域)の二地域となることから、本論文では特別区地域・多摩地域・島嶼地域という地理的・歴史的三区分を中心に論じた。
- (3) 東京都の歴史は、特別区協議会「東京23区のおいたち」([www.tokyo-23city.or.jp/publish/seido.../basicText01.pdf](http://www.tokyo-23city.or.jp/publish/seido.../basicText01.pdf))、東京都総務局「大東京35区物語—15区から23区へ—東京23区の歴史—」([www.soumu.metro.tokyo.jp](http://www.soumu.metro.tokyo.jp))、国土交通省「首都機能移転問題と『東京遷都』—国会等の移転ホームページ—」([www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec16.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec16.html)) 等を参照し整理した。

一五区は麴町区、神田区、日本橋区、京橋区、芝区、麻布区、赤坂区、四谷区、牛込区、小石川区、本郷区、下谷区、浅草区、本所区、深川区であり、六郡は荏原郡・東多摩郡・南豊島郡・北豊島郡・南足立郡・南葛飾郡である。なお小笠原に関し

ては小笠原村役場HP「歴史」([www.vill.ogasawara.tokyo.jp/history/](http://www.vill.ogasawara.tokyo.jp/history/))を参照し整理した。

- (4) 東京都内の市町村の歴史と現状については、東京都市長会「多摩・島しょ自治体変遷一覧」([www.tokyo-mayors.jp/soshiki/jichitai.html](http://www.tokyo-mayors.jp/soshiki/jichitai.html))や平成の大合併の進捗状況は総務省HP『地方行政』「地方自治制度」のなかの「広域行政・市町村合併」を参照し整理した(<http://www.soumu.go.jp/menu/seisaku/chiho/index.html>)。平成の大合併の実態については拙著「市町村合併と広域行政——平成の大合併と定住自立圏の関係を中心として——」日本大学法学会『政経研究』第四六卷第三号(平成二二年一月二〇日発行)、を参照されたい。

- (5) 日本の小規模市町村の人口は、【全国の市区町村】人口ランキング・面積ランキング・人口密度ランキング([uub.jp/rnk/ctv\\_j.html](http://uub.jp/rnk/ctv_j.html))参照した。

- (6) 市町村の人口については、都道府県市区町村【市区町村】人口・面積・人口密度ランキング(<https://uub.jp/>)や東京都「都内区市町村マップ」を参照し整理した。東京都内の区市町村の人口推移に関しては統計メモ帳「市町村の統計 日本」([ecitizen.jp/Population/City/](http://ecitizen.jp/Population/City/))や東京都総務局「東京都の統計」([www.toukei.metro.tokyo.jp/dyosoku/dy17r17f0000.pdf](http://www.toukei.metro.tokyo.jp/dyosoku/dy17r17f0000.pdf))を参照し整理した。都内区市町村の投票結果については東京都選挙管理委員会「都内選挙日程/データ」([www.senkyo.metro.tokyo.jp/election](http://www.senkyo.metro.tokyo.jp/election))を参照して整理した。

表1と表5の人口と面積の数字の相違は、利用した資料の出典が東京都と東京市町村自治調査会という別途のものであるためである。筆者は当事者の資料を重視したことから、東京都全体に対しては東京都の資料を、三多摩に関しては東京市町村自治調査会の資料を使用した。数字の出典や難題により若干の相違は認められるが、全体としては大きな問題はないことから二つの資料を用いた。

- (7) 東京都「リンク集/都内区市町村」([www.metro.tokyo.jp/link/link04.html](http://www.metro.tokyo.jp/link/link04.html))、東京都総務局行政部「行政部—区市町村行財政—」([www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html](http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html))、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等の資料参照。
- (8) 東京都島嶼町村一部事務組合HP ([toshu-ichikumi.jp/](http://toshu-ichikumi.jp/))、東京都島嶼町村一部事務組合規約 ([vill.kouzushima.tokyo.jp/reiki/reiki.../g159RG00000318.html](http://vill.kouzushima.tokyo.jp/reiki/reiki.../g159RG00000318.html))、公益財団法人東京都島しょ振興公社HP「東京愛らんこ」([www.tokyoislands-net.jp](http://www.tokyoislands-net.jp))

参照。

(9) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「行政部―区市町村行財政―」、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等参照。

(10) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「行政部―区市町村行財政―」、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等参照。

(11) 西多摩広域行政圏協議会HP：「西多摩ネットワーク」([www.nishitama-kouiki.jp/](http://www.nishitama-kouiki.jp/))

(12) 広域市町村圏、第都市周辺地域広域行政圏、地域経済活性化対策推進地域、地域経済基盤強化対策推進地域については、自治省行政局振興課『平成6年改訂 広域行政圏要覧』第一法規・平成七年発行等を参照して整理した。

(13) 総務省・広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会編『広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書』平成二九年七月 ([www.soumu.go.jp/main\\_content/000495505](http://www.soumu.go.jp/main_content/000495505)) や「第27次地方制度調査会第33回専門小委員会 次第及び議事録」([www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/.../No27\\_senmon33.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/.../No27_senmon33.html)) 参照。

(14) おまかせ民主主義については、佐高信編『さらばおまかせ民主主義』岩波ブックレット・一九九七を参照されたい。

(15) 選挙ドットコム ([go2senkyo.com/local/jichitai/](http://go2senkyo.com/local/jichitai/))、政治山 ([seijiyama.jp/area/card/3624/6CIPDC/M?S](http://seijiyama.jp/area/card/3624/6CIPDC/M?S)) 及び関係町村のHP参照。

(16) 選挙ドットコム、政治山、関係市町村等のHP参照。

(17) 大川村については、日本経済新聞「列島追跡 高知。大川村で村議資格巡り新条例」(二〇一九年三月二九日朝刊)、毎日新聞「19統一地方選 自治はどこへ」(二〇一九年三月二九日朝刊) NHK「なり手不足 地方議会はどうか？」：くらし解説 ([www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/294803.html](http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/294803.html))、地方議会・議員に関する研究会著『地方議会・議員に関する研究会 報告書』総務省 ([www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp)) を参照し整理した。なお日本のこれまでの村民総会については榎澤幸広著、『地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点―八丈小島・宇津木村の事例から―』、名古屋学院大学論集・社会科学篇・第四七巻第三号(二〇一一年一月)にくわしい。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性(山田)

(18) ヨーロッパの地方制度については、拙著「第1章 地方制度と自治論」「第15章ヨーロッパ主要国の地方自治」・福島康仁編『地方自治論』弘文堂・二〇一八年四月を参照されたい。パリッシュについては拙著『パリッシュ』北樹出版、二〇〇四年を参照されたい。

(19) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「都内区市町村マップー東京都」、一部事務組合等コード表（平成三十一年一月二一日現在）等参照。

(20) 小笠原については、小笠原諸島返還五〇周年記念・日本島嶼学会設立二〇周年「小笠原エクスカーション&ミニシンポジウム」二〇一九年三月四日（月）～三月九日（土）において行った現地調査の内容である。

(21) 長野県については拙論文「長野県の地方制度の特質」・日本大学法学会『政経研究』二〇一九年三月二五日・第五五巻四号を参照されたい。

(22) 長野県庁HP「とりまとめ」、日本経済新聞「地域経済（長野）」二〇一八年一〇月六日朝刊参照。

最後に

私が岩渕先生に初めてお会いしたのは、木曜日の寒河江先生を中心にした懇親会の席だったと思います。先生のやや太い声と、理詰めに関詰める話し方に、学者としての姿勢を教えてくださいました。それ以来、時折話をする機会をいただき、楽しい思い出をたくさん作ることができました。先生を中心に色々な方々のつながりができたことに深く感謝いたしております。ありがとうございました。

私事になりますが、お忙しいにもかかわらず、私の兄のためにわざわざ山形の実家までお線香をあげに来ていただいた時の先生の姿は今も心に残っています。先生にはただ感謝を申し上げるしかありません。

また先生とのつながりで大きかったもの一つに選挙学会のことがあります。理事として学会活動を話すこともあ



りました。報道と選挙に関心の深かった先生の、饒舌の中にこの分野にかける先生の情熱が熱く伝わってきたことは、忘れることができません。

私より若く健康に見えていましたから、先生が私より先に行かれるとは思いませんでした。公私ともにお世話になった先生に捧げたくて執筆させていただきました。講評はあちらで聞かせていただきます。しばらく待っていてください。(合掌)

