

首都制度当面の改革に関する答申

昭和三十七年一月一日

地方制度調査会

当調査会は、去る昭和三十二年一〇月府県制度を中心とする地方制度の根本的改革について答申を行ない、首都制度については、別途考究するものとし、昭和三十三年八月以来引続き調査審議を続けてきた。

この間、昭和三十五年一〇月首都制度の改革に関し行政部会の中間報告を行なったが、中間報告で指摘したように、東京都は首都としてまた大都市として複雑かつ困難な多くの問題に直面している。このような事態を招いた

根本原因は、東京のもつわが国の政治・経済・文化等の中心地としての機能が戦後一段と甚だしくなった各分野における中央集権的傾向に助長されて、人口及び産業の過度集中を招来したことにあり、これはいうまでもないが、他面これに対応する適切な措置が講ぜられなかったことが一層事態を複雑困難ならしめていたことも、否定できないところであ

る。問題の抜本的な解決を図るためには、さきに当調査会が答申した地方制度の改革に関する答申の実施とも関連して首都の性格・区域・組織・権能等についての根本的な検討が必要と考えられるが、首都の公共施設の整備その他都行政の行詰りの状況を打開する必要性の緊急であることにかんがみ、とりあえずここに、当面執るべき措置について答申することとした。

第一 都及び特別区の制度の合理化

東京府市を合体して都制が設けられて以来、二重行政・二重監督の弊は除去されたとはいえ、都は、府県の事務のほか、特別区の存する区域においては、市の事務をも併せ行なうものとされているため、人口及び産業の過度集中の進むにつれて、都行政は、質量ともに複雑ほう大となり、一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなっ

ているばかりか、都行政に対する住民の批判と監視も十分に行なわれていない現状で、都は、自治団体として本来果すべき機能を完全に果していないといつても必ずしも過言でない状況である。

このような都行政の行詰りの状況を打開するためには、都の事務を大幅に特別区に移譲し、都は、総合的な企画立案、大規模な建設事業、なかならず首都にふさわしい公共施設の整備、特別区及び市町村の連絡調整等の重要な事務に専念することができるようになることが必要である。これとともに、都議会及び都の執行機関は、各々その職分に応じ、改正の趣旨を体して、その実効を挙げるよう都政の運営について一段の工夫改善の努力をすることが必要である。すなわち、都民の声を代表する議決機関である都議会は、世論を公正に都政に反映させるとともに、高い見識と広い視野に立って都政の方向を定め、執行機関は、経営理念に立ってその組織・人事及び財務その他の内部管理を、思い切って合理化能率化し、都民へのサービスの充実に努めなければならない。また、特別区の区域、組織及び財政並びに都と特別区及び特別区相

互間の関係についても、合理化を図ることが必要であり、これに対応して特別区の議会及び執行機関のありかたについても、都について述べたと同様の配慮が必要である。

一 特別区の性格

都の事務を大幅に特別区に移譲するにあたり、特別区の性格を自治区とすべきか、行政区とすべきかについて慎重に検討した結果、現行どおりいわゆる制限自治区とすることにした。けだし、特別区の存する区域は、沿革的には東京市として一体的に発達してきたものであり、今日、交通・通信・社会・経済の発達等により、都民の生活は、ますます特別区のあいだで錯そうして生まれ、その区民意識は、一般市町村における住民意識とかなり相違している等特別区は、一般の市町村と同様の地方公共団体としての諸条件を具えていないものといわざるを得ない。しかし、そのことを理由に特別区の存する区域をつうじて統一的に処理する必要のある事務を直接都が処理するものとするのは、都行政を質量ともに複雑ぼろ大ならしめ、前述のような弊害を生ずることとなるので、できるだけ多くの事

務が、住民の身近なところで、住民の批判に基づき、実情に即して処理されるようにするため、特別区に制限自治区としての地位を認めることが適当であるからである。

二 都及び特別区の事務

都が緊急に解決を迫られている問題の解決に専念し、かつ、首都としての機能を十分に發揮できるようにするため、現在都が処理している事務は、次に掲げるようなものを除き、原則として特別区へ移譲するものとする。

- (一) 首都としての機能達成上必要な事務
- (二) 総合的な計画の作成に関する事務
- (三) 広域にわたり一元的に処理することが必要な事務
- (四) 大規模な施設の設置及び管理に関する事務

(一) から(四)までに掲げる事務を例示すると警察・防災・渉外・都市計画その他広域にわたる計画の策定、幹線道路、河川及び港湾の建設及び管理、大規模な市街地再開発事業、交通水道及び下水道事業の経営、大・試験研究機関の設置等である。

次に新たに特別区の事務とすべきものうち主なものを例示すると、社会福祉・環境衛生（し尿の終末処理を除く。）、幹線街路以外の道路の建設及び管理、公営住宅の管理等であり、福祉事務所・保健所・清掃事務所・授産場・優生保護相談所等は、特別区へ移管するものとする。

三 特別区の区域

特別区の区域については、社会経済の變化に伴う地域社会の実情に即して、合理的な基準を定め、統廃合、境界変更、隣接地域への拡大等を考慮することが適当である。

四 区長の選任方法

現行の区長の選任方法については、種々論議の存するところであり、これを改善する方向として、特別区の事務は、主として住民に身近な事務であり、住民の意思に基づいて処理することが効果をあげるゆえんであることを理由に住民の直接選挙に改めることが適当であるとする考え方と、特別区の存する区域の大都市としての一体性にかんがみ、都と特別区との関係を一層一体的ならしめるとともに、現在の選任方法の

欠陥を改めるため、都知事に選任の主導権をもたせることが適當であると考へ方とがあり、慎重に検討したが、それぞれ一長一短があるので、特別区への事務の大幅移譲その他今回の制度改正について今後の運営状況を見たうえでさらに検討することが適當であるとの結論に達した。

五 特別区の組織

(一) 特別区の議会の議員定数については、その定限を引き下げる等の方法により縮減するものとする。

(二) 特別区又は特別区の執行機関の権限に属する事務に従事する一般職の職員は、都の職員としての身分を有するものとし、都及び特別区並びに特別区相互間において積極的に人事交流を図るものとする。

六 都と特別区及び特別区相互間の関係

(一) 特別区の事務は、原則として特別区が自主的に処理するものとする。

(二) 特別区の事務のうち特別区の存する区域をつうじ統一的処理を必要とするもの円滑な処理を図るため、都区の協議会を設けるものとする。

七 都と市町村の関係

現在三多摩の市町村が処理している事務であっても、水道(原水の供給)、下水道(終末処理)事業の経営等広域的に処理することが適當な事務は、都において処理するものとする。

八 都及び特別区の財政

(一) 都の予算は、特別会計を含め四、〇〇〇億円を超える巨額にのぼっている(三七年度)ので、これを重点的、効率的に使用することによって、都も自ら首都の公共施設の整備に努力するようにすべきである。

(二) 都には高度の財政需要があることにかんがみ、一般の地方公共団体に与えられている財源を特に削減する等の措置は、この際これを取止めることとするともに、首都の公共施設の整備のため地方債の枠を拡大して、ほう大な需要に対応する財政上の特別の配慮をすることが必要である。

(三) 都から特別区への事務移譲に伴い、特別区の処理する事務は、大幅に増大することになるので、これに見合う財源を特別区に与える必要があるが、特別区のある

いだには税源の偏在がある反面、特別区の存する区域においては統一ある事務の処理を確保する必要があることにかんがみ、都に対して納付金を納付する特別区が生じないようにする方向で、市町村税の税目のうち適當な税目を特別区税とするともに、地方交付税の方式に準じて特別区に財源を交付するものとする。

九 行政連絡協議会の設置

都の区域内及び都と密接な関連を有する地域内における各行政主体及び事業主体間の連絡調整を図るため、地域内の関係地方行政機関の長、関係都県知事、関係政府関係機関、公団等の長並びに特別区の区長及び市町村長の代表者をもって連絡協議会を組織することが適當である。

第二 首都行政及び首都整備に対する国の配慮

現在東京の直面している水、交通等の分野における行詰りを打開するためには、都及び特別区の制度の合理化とあわせて、国においても積極的に行政上特別の措置を講ずることが必要である。この場合において首都を政府の直轄地とするとか、首都に関する都の権

限を国に引き上げるといふような論もあるが、そのような方法は採るべきでなく、あくまでも地方自治を尊重する方向において解決を図るべきものである。しかし、政府の段階において緊急を要する首都の公共施設の整備を強力に推進するため、各省庁に分散している次のような権限を一の機関にまとめ、政府の施策を統一的かつ迅速に決定することができると、臨時に国の行政組織の特例を考慮すべきである。

一 政府の直轄し又は助成する首都の公共施設の整備に関する総合的な計画及びこれと直接関連を有する公共施設の整備に関する総合的な計画（以下「首都整備計画」という。）を作成すること。

二 首都整備計画に定められた事業の実施に要する国の予算を一括して計上し、各省庁の直轄事業に係るものを除き、各省庁へ移し替えないで執行すること。

三 首都整備計画に基づく事業の実施について政府、地方公共団体、政府関係機関、公団等各種事業主体間の事業の実施を調整すること。

四 首都の公共施設の整備に関し緊急を要す

る特定の事務に係る各省大臣の許認可、指導監督等の権限を一元的に行使すること。

なお、この機関において首都への人口及び産業の過度集中を抑制するための対策を樹立し、その実施を推進することが適当である。

国は、首都整備計画の実施のため必要な財源について十分な配慮をするものとする。

また首都整備計画は、首市計画法上の都市計画の基幹計画として迅速に実施されるようにするために、首都整備計画と都市計画との関連等都市計画法上の特例を考慮するものとする。

（備考）

一 首都整備計画の作成及び首都への人口及び産業の過度集中を抑制するための対策の樹立にあたっては、都及び関係地方公共団体の意見を十分に反映させる措置を講ずるものとする。

二 国の行政組織の特例を考慮するにあたり、あらたな行政機関を設けるか、既存の行政機関に行なわせるか、首都圏整備委員会をどうするか等については、国家行政組織改革の一環として政府において検討するものとする。

第三 東京への人口及び産業の過度集中を抑制するための措置

東京へ毎年二〇万人前後の人口が流入する状況のままでは、首都行政の立遅れを解消することは困難であるから、首都制度の改革と併行して人口及び産業の東京への過度集中を抑制する措置を、総合的に、かつ強力に実施することが必要である。そのためには、戦後一段と甚だしくなった各分野における中央集権的傾向を是正し、地方分権を徹底するとともに、全国的視野から新産業都市の建設、低開発地域の開発及び大都市の再開発並びに首都の区域からの工場・事業所・大学等の分散とこれを受け入れる都市の建設を強力に促進すべきである。