

一体性について

「想定問答」に見る政府解釈

「改正 地方制度資料（参考資料）」より抜粋

1 「一体性」に関する用例について

「一体性」については、「有機的」、「行政の」、「大都市の」等、さまざまな説明とともに使用されてきた。主な使用例についてみると以下のとおりである。

(1) 「有機的一体性」については、

「都の有機的一体性」ということで、第 1 部（昭和 21 年）（問十三ノ一、十三ノ四）にみられる。

そのほか、「都区行政の有機的一体化を強化」（第 14 部（昭和 34 年）：問二十一）

「都区行政の一体的、有機的運営等の見地」（第 14 部（昭和 34 年）：問二十二）の用例がみられる。

(2) 「行政の一体性」については、

「大都市行政の一体性」が、第 16 部（昭和 39 年）の（問二、三、八、十）第 25 部（平成 10 年）の（問十、五十四、一二六）にみられる。

また、「大都市地域における行政の一体性・統一性」（第 25 部（平成 10 年）：問四十、四十五、四十六、七十）等がみられる。

なお、地方自治法第 281 条の 2（平成 10 年改正）には「大都市地域における行政の一体性及び統一性の」とされている。

そのほか、「行政執行の一体性」（第 1 部（昭和 21 年）：問十三ノ五）

「大都市行政の一体的、能率的運営」（第 9 部（昭和 27 年）：問（二））

「都区行政の一体化」（第 14 部（昭和 34 年）：問十九）

「都市行政の一体化」（第 14 部（昭和 34 年）：問二十）

「大都市行政の一体」（第 16 部（昭和 39 年）：問八）

の用例がみられる。

(3) 「大都市の一体性・統一性」については、第 25 部（平成 10 年）（問二、三、七、九など）から使用されている。

そのほか、「都としての一体性」（第 9 部（昭和 27 年）：問（六））

「二十三区の一体性」（第 9 部（昭和 27 年）：問十八）

「特別区の一体性」（第 18 部（昭和 48 年）：問二）

「大都市としての一体性・統一性」（第 25 部（平成 10 年）：問二十六、二十八、四十五等）等の用例がみられる。

(4)そのほか、「行政水準」という表現については、
「行政水準の不均衡」(第16部(昭和39年):問八)
「行政水準の均衡を図る」(第25部(平成10年):問八十八,一〇四,一一二)との用例
がみられる。

- * 「有機的」については、これを説明するものはみあたらない。
- * 「一体性」については、「都」の一体性から、大都市地域である「特別区」または「大都市」の一体性へと変化してきたように見受けられる。
なお、地方自治法第281条の2(平成10年改正)には「大都市地域における行政の一体性・統一性」とされている。

2 「一体性」と「統一性」に関する考え方について

「行政の一体性・統一性」について、平成10年に規定(地方自治法第281条の2)されたところから、以下のように説明されている。

第25部(平成10年):問七十一

「一 行政の「一体性」及び「統一性」の確保とは、人口が高度に集中した大都市地域の特殊性に鑑み、当該地域における行政が独立した主体により行われるのではなく、一元的にまとめて行われる必要性及び当該地域において同一の意思の下に同一内容の行政が行われる必要性をそれぞれ意味するものである。

二 具体的には、消防に関する事務や上下水道の設置・管理に関する事務等については、行政の「一体性」の確保の観点から都が行うものとされているものであり、伝染病予防に関する事務や保健所の設置主体を通じた各種規制に関する事務等については、行政の「統一性」の確保の観点から都が行うものとされているものである。」

第25部(平成10年):問七十二

「大都市の「一体性」及び「統一性」の確保の要請に配慮する必要性についてはなお変わらないものであることから、特別区の存する区域における「一体性・統一性」の確保の観点から都が処理することを認められる事務もなお存することになる。

すなわち、今回の改革後も、特別区の存する区域の全体としての「一体性・統一性」の確保のため、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対し調整権能を行使するのでは足りず、一の「統一」的な意思決定の下、事務を処理する必要があるものについては、法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保し、公共事務や行政事務についても都がこれを処理することとなる。

二 上記の事務が、「特別区の存する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」ということになるが、具体的には、消防に関する事務・上下水道の設置、管理に関する事務等がこれにあてはまるものである。」

3 特別区に関する認識と「一体性・統一性」について

「特別区」、「特別区の存する区域」に係る認識及び「一体性・統一性」について、どのような考え方がなされてきたのか、その経過については以下のとおりである。

(1) 昭和 22 年

第 2 部：問（九）

「(一) 都と道府県との法律上の差異は、都が基礎的地方公共団体であるのに對して、道府県は、市町村を包括する地方公共団体たる点にある。……東京都の如き膨大な人口を擁し、且つ相當廣大な面積を占めている地方公共団体が基礎的地方公共団体であるというのは、いかにも無理であり、都内の市町村と都の関係は、一般の市町村と道府県との関係と實質上何ら異なる所がないのに拘らず、かくの如く法制上の取扱を顛倒しているのは極めて不合理であつて理論には忠實であるが實際に則さないものといわなければならない。

(二) かくの如き法制を採用したのは、以前の東京市を廃し、その實體を残して置くために外ならなかったのである」

第 2 部：問（一六）

「都の區は二十二區密接連携し、相互に相關渉する事項が頻る多く、二十二區の區域は以て従來東京市を構成し、相和して一体をなし、各種の事業及び施設の經營は、むしろこれを統一して行うべき必要の存するものも尠くないことは言を俟たないところである」

(2) 昭和 27 年

第 9 部：問（七）

「二十三區は、従前は、東京市として一つの自治体の下に包括されて自治運営が行われて来たのであり、交通、水道等大規模の公営企業はもとより、住民の日常の社会、文化生活は、すべて二十三區の区域にかかわりなく、特別区の存する区域を通じて一体的に行われているのである。

従って特別区の存する区地における行政は、このような社会、文化生活の実情に即応

するように一体的に運営されなければならないものであることはいうまでもないところであり、行政の単位が、かりに都と特別区とに二元的に分れているにしても、都と特別区との行政運営は、常に一体的として最大の機能を発揮するように調整されていなければならないものである。」

第9部：問十四

「例を東京都にとれば昔は、渋谷町とか千住町であつたものが、大東京の発展の結果として都に発展合一し、都が一つの生活圈を形成するようになり、個々の特別区は、普通の市町村のようにそれぞれ独自の社会団体たるの実体を有しなくなつている。」

第9部：問十五

「特に東京のように人口五三〇万以上を擁する龐大な大都会においては、都がすみずみにまで行き届いた周密な行政を行うことは、事実上不可能であつて、二十三区を通じて統一的に処理しないで済む地方的な事務については、なるべく、区限りで迅速に、また、区内の実情上に即し、区民の要望に副うように処理することが、大都市行政の一層の発展を来たすゆえんである」

第9部：問十八

「東京について云えば、その二十三区の一体性をきわめて重く見ている」

第9部：問(七)

「水道の水源ととか、貯水池の獲得、し尿、塵芥、ちゆうかい等の処分、犯罪の予防、犯罪人の捜査、消防の水源の獲得等いずれも特別区の存する区域内のみにおいては解決することが困難であり、そのためにこそ特別市制ではなく都制がとられているのであるから、」

(3) 昭和34年

第14部：問二十一

「都と特別区との間の事務配分については、都区行政の有機的一体化を強化すると同時に、都民の日常生活に密着するような事務は極力特別区において統一的に処理せしめるような方法が望ましいと考えている。」、「しかしながら、都と特別区との間の行政事務の再配分に当つては、当該行政事務の効率的処理という見地に立って、かつ前述のような各般の要請をも勘案することが必要であり、なお、検討すべき幾多の問題が残されているので、今直ちに結論を申し上げることは困難である。」

(4) 昭和 39 年

第 16 部：問二

「特別区の存する区域は、沿革的に東京市として一体的に発達してきたものであるばかりでなく、今日における区民生活の実体においても、まだその住民意識においても、特別区は一般の市町村と同様の基礎的地方公共団体としての社会的実体を具えていないものといわざるを得ない。したがって、今後においても、特別区の存する区域においては、都が基礎的地方公共団体として、大都市行政の一体性を保つとともに、特別区は制限自治体として住民に身近な事務を実情に即して処理するものであつて、」

第 16 部：問三

「特別区の存する区域は沿革的にも、また現実の社会的実体においても一つの大都市を形成するものであつて、大都市行政の一体性を確保する必要から、各々の特別区を全く独立した一箇の市として取り扱うことは適当でない。」

第 16 部：問八

「特別区を市町村と同様の性格を有する完全自治体にすれば、都の負担が軽くなるとともに特別区の創意と責任は生かされるが、大都市行政の一体性を破壊し、特別区の存する区域の秩序ある発展を阻害し、かつ、行政水準の不均衡をもたらす欠陥がある。さればといつて、特別区を行政区にすれば、大都市行政の一体性を確保することはできるが、都の組織機構は複雑ぼう大となるばかりでなく、都政に対する住民の声が届かなくなるきらいがある。

もともと、特別区の存する区域は、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、経済の発達等により、都民の生活はますます特別区の間で錯そうして営まれ、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基礎的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から、特別区を完全自治区にすることは無理である。しかしながら、そのことを理由に特別区を行政区にすることは、都行政を質量ともにぼう大ならしめ、多くの弊害を生ずる。したがって、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、実情に即してしかも統一的に処理されるようにするため、地方制度調査会の答申のように特別区に現行どおり制限自治区としての地位を認めることがもつとも適当である」

第 16 部：問十一

「特別区一は沿革的にみても、財産又は营造物の管理を中心とする制限された権能の法

人として発展し、市のような完全な自治体としての実体を有しなかつたし、また今日においても、特別区は都という大都市を構成する部分的、内部的な地方公共団体で、市町村と同様に取り扱うべき社会的基礎を欠いており、特別区の存する区域においては、むしろ都自体を基礎的地方公共団体とみるべきものである。」

(5) 昭和 48 年

第 18 部：問二

「特別区の存する区域においては、

- (1) 交通通信手段が著しく発達していること。
- (2) 各種都市施設が旧東京市又は東京都の区域をベースにして整備されていること。
- (3) 高密度の建てこみ区域であり、区の境界は地理的・物理的に判然とせず、むしろ一体をなしていること。
- (4) 住民の住所とその勤務、買物、レクリエーション等の場所とがそれぞれ異なる市区町村に存在し、相互の交流が一層はげしくなっていること。
- (5) 東京市又は東京都が一体的に行政を行なってきたこと。

等により、社会的、経済的に強い一体性を有しており、住民の自治意識も「区民意識」よりもむしろ「都民意識」がはるかに強く、住民の生活・生産活動も単一の特別区の区域をこえて行なわれている。このため、事務、人事、財政等のすべての面において直ちに独立性を強めることは、特別区の住民に均等な行政サービスを安定的に提供するうえに支障があると考えられるので、特別区の一体性を確保するための配慮が必要となる。」

第 18 部：問三

「しかし、特別区の存する区域は、沿革的にみてもまた現在の時点においてみても強い一体性を有しており、そこで行なわれる事務のなかにはむしろこれを統一して、或いは密接な連絡調整のもとに行なう方がより合理的なものも少なくないことは事実である。」

(6) 平成 10 年

第 25 部：問九

「昭和四十九年の改正は、特別区の存する区域における当時の社会経済情勢、住民意識の大勢、制度が直面していた問題点等への対応として一定の意義を有するものであったが、「その後の社会経済の著しい変動に伴う地域社会の変貌、住民の自治意識の向上等にかんがみて、特に特別区の自主性・自律性の強化を図る面で、なお積み残した点が存していたものと考えている。」

なお、今回の制度改革においては、主として、このような昭和四十九年改正における積み残し事項に関して、必要な措置を講じるものである。」

4 指定都市制度と都制における「一体性・統一性」について

第25部(平成10年):問二十八

「このように、指定都市制度は、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的には、大都市地域における地方公共団体が処理する事務を市という一の主体に可能な限り担わせようとするものであることから、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲で適用されるべきものである。

この適用対象としては、既存の指定都市における行財政能力等を勘案すると、通常、人口百万人規模で、かつ、相応の面積規模をも有した大都市地域が想定されるものである。

二 都制を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制(特別区制度)を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。

三 結局、都制を施行する区域は、その人口規模や社会的実態等から、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲を超えており、分立した主体を設け一義的には当該主体の意思により通常の行政を行わせるのが適当な地域である。こうした制度趣旨にかんがみても、都には特別区の存在が不可欠であり、都制を施行した区域に指定都市制度を導入することは適当でないものである。」

第25部(平成10年):問四十六

「具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。

二 今回の制度改革の前後を通じて、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・統一性の確保という都区制度の趣旨・存在理由は変わらない。今回の制度改革は、このような都区制度の趣旨・目的については維持しつつ、特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置付けることとするため、特別区の自主性・自律性を強化する方向で必要な措置を講じるものである。」

5 都制の導入と首都制度について

第 25 部(平成 10 年)：問四十

「一 昭和十八年の戦時下、東京都制が制定され、東京府・東京市が廃止され、東京都が設けられたが、その理由は以下のとおりとされている。

すなわち、首都の国民生活を確保し、戦時下において強力な首都を建設するためには、首都の国民防衛体制の強化、国民指導の徹底、生活必需物資の配給、交通・清掃・水道等の諸事情の円滑・適実を期すること、その他首都行政の全般の事項にわたり、強力かつ適実に遂行することが不可欠と認識されていたものである。ところが、首都行政の現状としては、そうした実情に適さない当時の市制の不合理性と府市の併存による二重行政の弊に害され、行政の能率は著しく低下し、適実を失い、緊要な諸行政の敏速なる徹底とその効率的な運営を期する上において、不徹底な点が多いという状況にあった。

こうした状況を一掃するため、東京府・東京市を東京都に一元化し、強力かつ効率的な行政運営、首都建設を期したものである。

二 このような理由は、戦時色を払拭した形で、戦後においても引き継がれた。都制は、一般の地方自治制度とされたことにより首都制度としての背景は薄れたものの、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・統一性の確保のための制度として、効率性にも配慮しつつ、地方自治法上の都区制度となり、現在に至っているものである。」