

「改正 地方制度資料」に見る「一体性・統一性」

「改正 地方制度資料（参考資料）」より抜粋

第 1 部 地方制度改正関係答弁資料（昭和 21 年）・・・・・・・・ 5 頁

問第十三ノ一 改正案により東京都の区の性格はどうなるか。

問十三ノ四 区長を何故直接公選としないか。これを公選としないことは憲法草案第八十九條に違反しはしないか。

問十三ノ五 区に課税権及起債権の外廣汎なる自治権を認める結果都の統一を害することになりはしないか。

第 2 部 内務大臣答弁資料（昭和 22 年）・・・・・・・・ 6 頁

問（九） 都を道府縣と同性格のものとしようとする理由如可。

問（一五）特別区と市との権能上の差異如何。

問（一六）都の区を市と同様に扱うことは行き過ぎではないか。

第 9 部 国務大臣（地方自治庁長官）答弁資料（昭和 27 年）・・・・ 8 頁

三 特別区に関する事項

問（二） 何故特別区の改革を早急に行わなければならないか。地方制度調査会において、大都市制度の検討の際にとりあげることで充分ではないか。

問（六） 特別区の区長の公選制廃止は、憲法違反であるとの主張があるが、政府はどう考えるか。

問（七） 都と特別区との間をどのように調整しようとするのか、特別区の区長の任命制で目的が達成されると考えているか。

問十四 改正法案によれば、区民は、参政権の一たる区長の選挙権を失い、地方公共団体の代表者としては、都知事のみを選挙することとなるが、これは、他の市町村の住民が市町村長及び府県知事の双方について選挙権を有することと比較して平等を欠き憲法上疑義があるのではないか。

問十五 政府は、特別区の改革についてこれを行政区とすることについてはどう考えるか。

問十八 特別区を一体として規律している法制には他にどのようなものがあるか。

第二百八十一条関係

問(七) 特別区の区域内の事務について特別区以外の住民の代表者が発言し、審議することとなるのが適当であると考えているのか。

問(十三) 特別区が都の内部団体であるというが、特別区が連合して自治体警察を維持するという建前はしからばどう説明するか。

第 14 部 大臣答弁資料(昭和 34 年) 13 頁

問十九 現行の特別区の区長選任方法は、都知事の同意を得て区議会が選任することとなつているが、直接、公選にする必要はないか。

問二十 都制調査会の答申(案)によれば、区長は都知事が任命することとなつているが、この考え方は、特別区の自治体としての性格を否定することとなるおそれがあるのではないか。

問二十一 都と特別区との間に事務の再配分をする必要があると思うがどうか。

問二十二 特別区における財政調整に関しては、毎年都と特別区との間に意見の不一致等で混乱を招いているようにきくが、これらの財政制度を合理的に改正する意図があるか。

第 16 部 大臣答弁資料 (昭和 39 年) 15 頁

問二 今回の改正により都及び特別区の性格に変更は生じないか。

問三 特別区は今回の改正により通常の市と同じ権能をもつことになるのか。主な相違点如何。

問八 大都市行政を行なうためには、現在の特別区の制度は不徹底ではないか。完全自治区にするか又は行政区にすべきではないか。

問十 特別区長を公選制にしない理由如何。

問十一 現行の区長選任制は憲法違反ではないか。過日の最高裁判所の判決の要旨如何。

第 18 部 大臣答弁資料(主に特別区関係)(昭和 48 年) 18 頁

問二 今回の特別区制度の改正にあたって、特別区の独立性と一体制についてどのように配慮したか。

問三 特別区をおおむね市と同様に取り扱うことは行き過ぎではないか。

問十九 第二八一条第五項を削除しながら、第二条第七項を準用するのは何故か。

第 25 部 想定問答（都区制度改革関係）（平成 10 年）・・・・・・・・・・ 20 頁

問二 今回の都区制度改革が必要とされる理由如何。

問三 本法律案の概要如何。

問五 今回の都区制度改革における財政制度の改正の概要如何。

問六 何故今回都区に係る財政制度の改正を行うのか

問七 今回の税財源の移譲についての基本的な考え方如何。

問九 地方自治法の昭和四十九年改正についての自治省としての評価如何。

問十 第二十二次地方制度調査会の「都区制度改革に関する答申」（平成二年九月二十日）の概要如何。

問二十六 都区制度と指定都市制度の相違点如何。

問二十八 都において特別区を廃止しその区域に指定都市制度を導入するとの見解について、どのように考えるか。

問二十九 指定都市制度については、区（行政区）のあり方を含めて見直さないのか。

問三十五 首都圏制度のあり方の中で、今回の都区制度改革はどのように位置付けられるのか。

問四十 昭和十八年に、東京府を廃止して東京都制を設けた理由如何。

問四十五 大都市地域における行政の一体性・統一性は重要であり、特別区の自主性・自律性を強化した場合、制度の趣旨が達せられないのではないか。

問四十六 今回の改革後も、東京において、府県制ではなく、引き続き都制を施行する理由如何。

問五十 今回の都区制度改革に対する特別区民の意向、共同体意識の実態はどうか。

問五十四 今回の改革後の特別区は、普通地方公共団体になるのか。なお特別地方公共団体であるのか。

問六十 今回の都区制度改革の後も、なお都が処理する一般的には市に属する事務としてはどのようなものがあるのか。

問六十八 今回、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。

問七十 「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」とはいかなるものか。

問七十一 行政の「一体性」と「統一性」とはどのように異なるのか。

問七十二 「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」とはいかなるものか。

- 問七十七 新たに第二百八十一条の四に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と自治法施行令に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で異なり、どのような点で共通するのか。
- 問七十八 特別区に配置分合・境界変更の発議権を付与すると、廃置分合・境界変更が無秩序に行われ、大都市の一体性・統一性が阻害されてしまうのではないか。
- 問八十三 旧第二百八十一条の三第三項に規定する区長委任条項は、むしろ地方分権に資するものであり、廃止すべきものではないのではないか。
- 問八十四 第二百八十一条の八として、都知事の特別区に対する助言又は勧告についての規定を残すこととした趣旨如何。
- 問八十八 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。
- 問九十四 特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものなのではないか。
- 問一〇四 固定資産税、市町村民税法人分等を特別区税として、必要な都との間の財政調整については、区から都に財源を与えるという方法はとり得ないのか。
- 問一〇七 納付金制度は、いわゆる逆交付税制度であり、このような制度は特別区についてのみならず、全国的にも必要であるにもかかわらず、廃止する理由如何。
- 問一一二 都区財政調整制度においては基準財政収入額の基準税率を八十五%としているが、これを一般市町村並みの七十五%とする考えはないのか。
- 問一一四 都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか。
- 問一一七 都の課税する税の税率如何によって特別区の起債が制限されることは、特別区が基礎的地方公共団体となることと矛盾しないか。
- 問一一九 特別区の起債権者について自治大臣から都知事に変更する理由如何。
- 問一二六 事業所税、都市計画税については、調整税ではないが、課税権を特別区に与えない理由如何。
- 問一三九 過疎債の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。
- 問一四九 本法律案による地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正内容如何。
- 問一五三 本法律案による国民健康保険法の改正内容如何。
- 問一六〇 本法律案による都市計画法の改正内容如何。

第1部 地方制度改正関係答弁資料

：昭和21年 東京都制の一部を改正する法律案の審議

* 区の事務に関し条例制定権、区会議員・区長の公選、区税賦課徴収権を付与

問第十三ノ一 改正案により東京都の区の性格はどうなるか。

答 改正案により東京都の区は従来極めて限定された権能しか認められない完全自治體から寧ろ市町村に近い機能を持つ自治體にその性格を轉化するに至った。改正案によって認められたあらたな権能は次のやうなものである。

(1) 区住民の觀念を認めたこと。区内に住所を有する都住民を区住民とし、区住民は区の營造物を共用する権利を有し区の負擔を分任するのみならず、他方區民に對しては選舉權の外他の完全自治體におけると同様各種の直接參政權を與えたこと。

(略)

以上により区の自治權能は著しく擴張せられたが、一方都が基礎的地方公共團體である性格を持つことには何等變化を見るものではなく、従つて区は依然として都を構成する内部的地方團體であるから、その自主的活動も都の有機的一體性を破壊するが如きものであつてはならないのであり、此の點に關し制度的にも次のやうな限界が認められてゐるのである。

(1) 区と都外の市町村等との間における廃置分合境界變更等は先づ基礎的團體たる都に都外市町村との關係として處理せられる建前には何等の變更はない。

(2) 区の基本的權能においても變化なく従つて、完全地方自治團體の如く一般公共事務を處理するものではない。従つて營造物に關する事務の外都條例により委任せられる事務と處理する限度においては、その權能についても、都の統制に服する譯である。

(2)ノ(2) 区條例及び区規則は都條例及び都規則と同様の公告式により告示される。

(3) 財政自主權の具體的内容、例へば課稅權につき如何なる税目に關し如何なる稅率によつてこれを爲すかは区自身の認定に委さず専ら都が全體的立場から適當なる調整を加へるため統制を加へることとした。

(4) 区長の任命については、區會の自主性を尊重して豫めその意見を徵することとしたが公選等の方法によらず、都長官が都の官吏の中からこれを命ずるものとした。都の有機的一體性を保持せんとする措置に外ならない。

斯くして区は都の一體性を害せざる限度において、従来性格より著しく自主的權限を増すことによつて完全自治體へ更に數歩を進めたものと稱し得るであらう。

問十三ノ四 区長を何故直接公選としないか。これを公選としないことは憲法草案第八十九條に違反しはしないか。

答 区は自治團體であるが、飽く迄都が基礎的公共團體であり、その統一性、有機的一體性を害せざる限範圍において自治權を認められる不完全自治體である。固より区は都の住民と

は最も身近な関係にある地方団体であり、これが健全なる自主的發展を圖ることはやがて都行政の圓滑なる運営に資する所以であるから、できうる限りその自治權はこれを擴充することが必要である。併し(一)區が都を構成する内部的な地方団体である基本的性格から云つて、區長の任免權を都長官が持つことにより都としての統制を確保することが適當である。即ち基礎的公共団体たる都の一體性、統一性を害せざるためには區長の身分權を都長官が持つことは最少限度の要求であり、これと區の自主的權能の間に調整を圖つて區會の意見を徴し任命することとしたのである。而して憲法草案第八十九條の規定は基礎的公共団体について規定したものであつて、區の如き限定された權能を持つ地方団体及び市町村組合等の如く複合的公共団体で特定の事務と處理する地方団体については適用されるものと考えて居る次第である。

問十三ノ五 區に課稅權及起債權の外廣汎なる自治權を認める結果都の統一を害することになりはしないか。

答 都に課稅權及び起債權の外廣汎なる自治權を認めることは、その自主的發展を促し延いては都行政全般の進展に寄與する所以であると考え、區の自治權を強化する餘り都の統一を害することになりはしないかとの危懼は一應尤もである。言う迄もなく都は基礎的公共団体であり従つて都内の區に自治權が認められるとしてもこの都の有する基本的性格に反することをえないのは固よりのことである。改正案は區の權能について従前通り、都條例の定むる所により區に屬する事務を處理することとして居る外この點につき次のやうな措置を講じ都の統一性保持のため慎重の配慮を加へて居る。

(1) 區の自治立法權に対しては都長官の許可を受けしむることとする筈である。

(2) 區の財政的權能の行使が監督官廳の嚴重なる監督下に置かれることは當然であるが、殊に課稅權については區において課することを得る税目及び税率はすべてこれを都條例を以て規定せしめることとし、都の統一性保持に遺憾なきを期して居る。

(3) 區の行政執行の中樞機關である區長は都の官吏の中に就き區會の意見を徴してこれを命ずることとし都の行政執行の一體性を失はざるやう留意して居る。區會の意見を徴するのは、區の自主性を尊重するための措置に外ならないが、必ずしもその意見に拘束される必要のないことは當然である。

第2部 内務大臣答弁資料

：昭和22年 地方自治法案の審議

* 特別区は基礎的な地方公共団体となり、原則として市と同一の權能で発足(附則により都も市としての効力を有していた) 区長公選制、課稅權、條例制定權

問(九) 都を道府縣と同性格のものとしようとする理由如可。

答(一) 都と道府縣との法律上の差異は、都が基礎的公共団体であるのに對して、道府縣

は、市町村を包括する地方公共団体たる点にある。その結果として、都については、都の境界変更及び都の境界にわたる市町村の廢置分合及び境界変更、選挙権の要件、選挙人名簿の調製等が他の道府縣と異り、都内の市町村と他の道府縣内の市町村ともまた異なる結果を生じて來るのであるが、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縣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、以前の東京市を廢し、その實体を残して置くために外ならなかったのであるが、今回東京都の區を統合して、これに市と同様の權能を認め、都は必要に應じて條例でその調節を圖ることができるものとすれば、敢えて三十五區の區域を綜合した區の存する區域に、人格が存する如き法制を維持する必要はなく、區を一般の市町村と同様に都の基礎的地方公共団体たらしめ、都は市區町村を包括する地方公共団体として何ら支障を見ないからである。

問(一五) 特別區と市との權能上の差異如何

答(一) 特別區の權能は、原則として市と全く同様である。

(二) 一般の區と異なるのは、次の通りである。

イ 都は、條例を以てその事務を委任することができる。

ロ 都は、特別區の事務の統制乃至調整の必要な事項を條例で定めることができる。例えば、區の吏員は都の吏員とし、その任用資格、給與等について、二十二區を通じて統一的規定を設ける等の措置をすることができる。

ハ 地方自治法以外の他の法令中市に関する規定を特別區に適用し難いものは政令でこれを除外することができることとしているのであつて、特別區の區域によらず、全ての特別區の區域を通じて適用すべき事項に関しては、恐らくは東京都の機能とされるであらうから、それ限度において特別區の權能は、市の權能より制限せられるわけである。

ニ なお地方自治法中の市に関する規定を特別區に適用する場合においては、政令を以て特例を設けることができる。

問(一六) 都の區を市と同様に取り扱うことは行き過ぎではないか。

答(一) 東京都の區は、從來も、その區域、人口、住民の擔税能力等の点からいえば、優に一般の市の比肩することができたのであるが、本月十五日より實施せられ東京都の區の流合の結果區の區域及び人口は、戦災後の状況においても、一般の市に比較して、何等遜色なきに至つたのであつて、これに市と同一の機能を與えることは何ら支障なきのみならず、住民自治の本旨に合致するものとする。

(二) しかし、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

の区域は以て従来東京市を構成し、相和して一体をなし、各種の事業及び施設の経営は、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。この特殊性に鑑み、特別区の事務に関しては、都の條例を以て必要な規定を設けて統一を保持しようとし、又他の法令中市に関する規定を直ちに特別区に適用し難い事情があるものについては、政令でこれを除外する途を拓き以て特別区及び都の實情に即應し得る措置を講じてあるから、何等支障は生じないものとする。

第9部 国務大臣（地方自治庁長官）答弁資料

：昭和27年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

* 特別区を大都市の内部組織に変更、区長公選制廃止、処理事務を10項目に制限列举、都の調整条例制定権

三 特別区に関する事項

問(二) 何故特別区の改革を早急に行わなければならないか。地方制度調査会において、大都市制度の検討の際にとりあげることで充分ではないか。

答一 特別区が設けられて以来五年になるが、この間ほとんど毎年のように都区の対立紛争が生じ、一方において特別区に対しては充分な事務が移譲せられず、他方において特別区の存する区域における大都市行政の一体的、能率的運営に支障を来たしており、特別区の改革を一日も早く行わなければならないということは、すでに識者の世論と化しているといつても過言ではないと信ずる。

問(六) 特別区の区長の公選制廃止は、憲法違反であるとの主張があるが、政府はどう考えるか

(一案)

答一 ……従つて、およそ地方公共団体たるものの存立を認めないということは、憲法違反となるのであるが、なんらかの形の地方公共団体(例えば、都道府県、市町村)を認めた上で、その外にいかなる団体を地方公共団体とするかは、もつぱら自治政策の問題であつて、憲法論の範囲外であるといわなければならぬ。

二 現に大阪、京都、名古屋、神戸、横浜等五大市の区は、行政区とされ(地方自治法第一五五条第二項)現存しないが特別市の区も行政区であつて(同第二百七十条第一項)これらが憲法違反であるという者は、一人もないのである、従つて都の区を行政区とするか、或いはこれを法人とするかも、実は憲法上の問題ではなく、あくまで自治政策上の適否の問題であると考えることが至当である。

三 都の区を行政区とすることが憲法に抵触するものでないことが明らかであるとすれば、人口六百万をこえる巨大都市の末端行政について住民の意志を多少ともこれに、反映す

るようにし、局地限りの責任において具体の事情に即した行政を能率的に処理させるため、区に法人格と若干の事務を与え、議会を設けて一定の事項を議決させることは、地方自治の発展に資することこそあれ、毫も憲法の精神に違反するものではないと考えるのである。

四 ……従つて、政府は、およそ地方公共団体を認めないとするのでない以上、憲法上の地方公共団体たる都道府県、市町村及び特別市の外に、特別区を憲法上の地方公共団体とするか、財産区や地方公共団体の組合と同様に、憲法上の地方公共団体に非る地方公共団体とするかは、全く自治政策上の問題であり、毫も憲法違反となるものではないと考えるものである。

五 もつとも、特別区について市と全く同一の組織及び権能を認めつつ、これを憲法上の地方公共団体でないとして主張することは適当でないので、改正案においては、特別区の性格は、次のように市と異なるものとする方針である。

(一) 特別区は、課税権を有しないこととする。

(二) 現行通り特別区の議会の議員の選挙権の居住要件は、特別区の存する区域を通じて計算することとする。

(三) 市に関する規定は、当然には特別区に適用されず、法律又は政令の定めるところにより準用されるものとする。

(四) 特別区の事務は、限定的に列挙することとする外、都は、条例でその事務を特別区に委任することができることとする。

(五) 現行通り特別区には、都吏員を配慮するものとする。

(六) 都は、特別区の存する区域においては、基礎的地方公共団体たる性格を併せ有することとし、「都に区を置き、これを特別区という。」こととして、特別区は、自然発生的な地方公共団体ではなく、都の内部組織である点を強調することとしたこと。

(七) 特別区の事務について、都は、条例で特別区相互の間の調整上必要な規定を設けることができることとする。

(二案)

答一 憲法には「地方公共団体の長……は、地方公共団体の住民が直接これを選挙する」と規定し、又、同時に「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」と規定しているのであるが、これらの条項についての憲法上の解釈としては、いかなるものを、その意味的地方公共団体とするかは、憲法が法律の決定に委ねたものであるとすることは、概ね、憲法学者の一致した見解であると云つてよいと考えている。

二 従つて、法律によつて、およそ憲法に云う地方公共団体を一切認めないとするのは、憲法に違反することとなるのでできないが、現在の地方自治法が都道府県及び市町村を一般的に、憲法に云う地方公共団体として規定している以上は、その他のいかなるものを、更に、地方公共団体として認めるか否かは、専ら、自治政策上の問題であると思う。

三 現に、五大都市の区は、大都市の区ではあつても、行政区として規定せられているが、都の特別区については、特別の制約のない限り、市と同様の組織及び権能を認める建前をとつていることの故をもって、直ちに、特別区が憲法上の地方公共団体であつて、その性格を変更することは許されないと主張することは当を得たものではない。而も、現行法上も、特別区の存する区域についての都としての一体性を確保する必要上、幾多の特別の制約により特別区は、完全に市と同様の組織及び権能を有しているものでないのである。

四 従つて、都と特別区との実体に即し、且つ、現下の要請である住民負担の軽減を図りつつ、行政の能率的、合理的運営により、真に住民の福祉を増進する目的をもつて、都と特別区との関係を明確にし、都の下部組織として特別区を再編成するとともに、特別区に属する事務の範囲を列挙して重複を避ける措置を講じて、特別区が特別な地方公共団体であつて、市と同様な地位にあるものでないことを明らかにすることも、もとより、可能であるし、更にこれに即応して、区長の公選制度を改めて区議会の同意による都知事の任命制度に改めることも、同様に自治政策上の問題であつて、憲法上の問題ではないのであるから、財産区、地方公共団体の組合も、地方自治法上は地方公共団体であるが、首長の直接公選制度が行われていないこととせられているのと同様、法律上可能であつて、憲法に違反するものではないと存する。

問(七) 都と特別区との間をどのように調整しようとするのか、特別区の区長の任命制で目的が達成されると考えているか。

答一 御承知のように、二十三区は、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、すべて二十三区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。

従つて特別区の存する区域における行政は、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。

二 (略)

三 議決機関は、法律上には当該地方公共団体の意思機関であり、政治的には住民の代表機関であるから、特別区の議会の組織又は運営そのものについて都との間に調整を図ることは適当でない。従つて、議決機関に関しては、その議決すべき事項について、すなわち、都と特別区との間の事務及び財源の配分を調整することによつて、特別区は、主として地方的な、統一的処理を必要としない事務を行い、都は、それ以外の事務を行い、両者の事務が競合しないようにすることにより調整することが最も適当である。

四 執行機関については、特別区の区長は、特別区のみならず、都の事

務についても、都の出先機関は、なるべくこれを設けず、特別区の区長が処理するようにすることが、大都市における、行政を周密に且つ能率的に行うゆえんであつて、現に五大市は、六ないし、二十二の区を設けこれに市長の任命にかかる区長を置いているのである。特別区の事務を限定し、それ以外の事務はすべて、都が行うこととすることによつて、都は、市としての事務をも行うこととなる結果として、都においても、五大市におけると同様、第一線機関としての区長が必要となつて来るのである。しかしこのような区長は、住民に対する公約を掲げ、都の意思を無視して、独自の道を歩むような公選首長ではなくて、都との間に一体的な関係が保障されているものであることが必要である。

すなわち、特別区の区長は、当該特別区の執行機関であると同時に、大都市たる都の第一線機関たる二重の性格を有することとすることが、都制の簡素化及び能率化の見地から要求されることであつて、特別区の区長を、都知事が区議会の同意を得て任命することにする制度は、一方において特別区の本来の事務を執行する地位にある区長の適格性を特別区の議会が承認し、他方において、都行政の第一線機関として、意思の通じた区長を必要とする都知事の必要をも充たす、一石二鳥の目的を有する制度であつて、都と特別区との間の調整は、右に述べた都区の間の事務配分と特別区の区長の任命制とによつて、十分に達成されるものと信じている。

問十四 改正法案によれば、区民は、参政権の一たる区長の選挙権を失い、地方公共団体の代表者としては、都知事のみを選挙することとなるが、これは、他の市町村の住民が市町村長及び府県知事の双方について選挙権を有することと比較して平等を欠き憲法上疑義があるのではないか。

答一 (中略)

これは、特別市が大都市の発展の結果として、市と府県の性格とを併せ有することとなつたため、一つの特別市の議会の議員の選挙のうちに、市町村の議会の議員を選ぶ行為と府県の議会の議員を選ぶ行事とが合一されているからである。

二 これと同じように、都制も、大都市制度の一つとして、一つの都のうちに市の性格と府県の性格とが併せ含まれているのである。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く。従つて都の制度もこのような実体に即応するよう改められるべきであつて、都知事を選挙する行為のうちに、市長を選ぶ行事と府県知事を選ぶ行事とが合一されているものとする都の制度は、特別市の制度が違憲ではないと同じように、違憲ではないと考えるのが、最も実情に即した考え方であると信ずる。

三 (略)

問十五 政府は、特別区の改革についてこれを行政区とすることについてはどう考えるか。

答一 特別区は、古くから市制第六条の市の区として次いで、都の区として制限された範囲内においてではあつたが自治権を有していたのであり、地方自治法の下においても若干の公共事務を行い、財産及び営造物を所有しているので、これらの沿革に鑑み特別区を改革していまにわかこれを行政区とすることは考えていない。

二 また、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とも考えられるので、目下のところ特別区を行政区とする考えはない。むしろ、特別区の区長の公選制を改めることになり、都区の意思が疎通するようになれば、特別区には現在よりもつと多くの事務を委譲することができるし、また委譲すべきものであると考えている。

問十八 特別区を一体として規律している法制には他にどのようなものがあるか。

答一 公職選挙法では、特別区の住民の選挙権の住所要件は、市町村の住民の選挙権の住所要件と異り、三箇月以来特別区の区域内に住所を有することではなく、三箇月以来特別区に存する区域内に住所を有することとされ、選挙権のような住民の基本的権利についても特別区に存する区域、すなわち、現実にこの制度をとつている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のである。

二 警察法によれば、特別区に存する区域においては、特別区が連合としてその区域内における警察の責に任ずべきものとされており、消防組織法においても、特別区に存する区域においては、特別区が連合してその区域内における消防の責任を有すると規定している。

三 地方財政平衡交付金法は、都にあつては、市町村に対する交付金の算定に関しては、その特別区に存する区域を市町村とみなすと規定している。

四 地方税法においては、特別区に対して課税権を認めることなく、すべて他の市町村税については都が課税し得るものとし、特別区は都が条例で賦与する限りにおいて徴収し得るにすぎないものとせられているのである。地方公共団体の基本的権利の一である課税権についてもこのように、特別区は一体として都に所属するものとせられているのである。

五 その他、道路法、水道条例、伝染病予病法(第十七条、第十八条、第二十一条のみ)、都市計画法、社会福祉事業法、児童福祉法(第二十二條から第二十四條まで、第五十一条、第五十六條のみ)、保健所法、予防接種法及び漁港法も、特別区には適用なく、都に適用され都が他の府県及び市の権限を併せて行うことになっている。

第二百八十一条関係

問(七) 特別区の区域内の事務について特別区以外の住民の代表者が発言し、審議することとなるのが適當であると考えているのか。

答 水道、警察、消防、清掃等特別区の存する区域以外の区域(東京都にあつては三多摩、島)においては市町村が処理している事務も、特別区の存する区域においては都が処理することとなり、特別区以外の区域の住民によつて選挙された都議会議員がこれらの事務の処理について発言し、審議に当ることとなるわけであるが、特別区の存する区域においてこれらの事務を処理するに当つても、特別市においてこれらの事務を処理する場合と異なり、水道の水源の地とか、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、都制を布くかぎり特別区の存する区域における事務の処理について特別区の住民が発言し、審議に当ることはなんらさしつかえないのであり、むしろ必要であると考え。これが都制の特色であると考え。

問(十三) 特別区が都の内部団体であるというが、特別区が連合して自治体警察を維持するという建前はしからばどう説明するか。

答一 警察法は、特別区が原則として市と同一の権能を有する地方公共団体であるとしている現行地方自治法を前提としつつ、なお且つ、警察事務については個々の特別区が警察責任を有することは都の実情に反するとの故をもつて、特別区が連合して自治体警察を維持すべきものとしているのである。これは、現行地方自治法の建前が都の実態に適しないことから生じた擬制に過ぎないのであつて、特別区の存する区域における自治体警察については、公安委員の選任についても、警察に関する条例の制定についても、警察費の負担についても、警察事務に関する議会の批判監視等についても、特別区はなんらの権限も行使していないのである。

二 地方自治法の建前を都の実態に即応するように改めたことに伴い、警察法についても右のような擬制を避け、実情に即するように改められることが望ましい。

第14部 大臣答弁資料

: 昭和34年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

* 市町村立高等学校教員等の退職年金、一時金に係る在職期間の通算措置の改正

問十九 現行の特別区の区長選任方法は、都知事の同意を得て区議会が選任することとなっているが、直接、公選にする必要はないか。

答 現在の特別区の区長の選任方法は、昭和二十七年の地方自治法の一部改正において、大都市行政の実態に即応せしめんがための特別区に関する制度の改革の一環として取り上げられたものであり、特別区に関する制度を検討するに当つては、その地方公共団体としての自治権を尊重すると同時に大都市行政の特殊性、都区行政の一体化という見地をも十分考慮

しなければならぬのであつて、これらの点を考慮せずに今直ちに特別区の区長の選任方法を旧に復し直接公選とすることにはにわかに賛成いたし難い。しかしながら、現行特別区の制度については、その事務、財政等の面にもなお検討すべき問題が少なくないので、前述のような見地に立つて特別区の在り方全般に検討を加え、それとの関連において区長の選任方法についても研究していきたいと考えている。

問二十 都制調査会の答申(案)によれば、区長は都知事が任命することとなつているが、この考え方は、特別区の自治体としての性格を否定することとなるおそれがあるのではないか。

答 特別区の区長の選任方法については、種々の方法が考えられるが、いずれも一長一短があり難い問題である。これは要するに特別区の性格、事務等との関連において総合的に判断されるべき性質の問題であり、一がいに善悪は判断できないと思う。即ち、特別区は制限された範囲の自治権のみを有する特別地方公共団体であり、大都市行政の特殊性都市行政の**一体化**という見地より考えるとき、都制調査会の答申(案)におけるような方法も一つの考え方と思われる。これを一がいに特別区の自治体としての性格を否定することとなるような批判はあたらない。しかし、同時に、特別区の区長の選任方法についても、より地方自治の要請を反映せしむべきであるという意見も尊重すべきであるので、この問題については、なお、特別区の性格、事務等の全般にわたる在り方との関連において研究をいたしたい。

問二十一 都と特別区との間に事務の再配分をする必要があると思うがどうか。

答 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。そのような見地よりするとき、現在の都と特別区との間の事務配分の状況については、なお、検討を要する点があるものと思われ、仄聞するところによると、都におかれている都制調査会の答申(案)においてもこのことについての一つの試案を示されているものの如くである。

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つて、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。従いまして今後とも特別区の性格、事務、財政等の全般にわたる在り方の検討との関連において研究いたしたい。

問二十二 特別区における財政調整に関しては、毎年都と特別区との間に意見の不一致等で混乱を招いているようにきくが、これらの財政制度を合理的に改正する意図があるか。

答 お説のように、特別区における財政調整の制度は、現行特別区制度における解決を要する問題の一つであり、従来より種々検討を続けて参つたところである。ただ、この問題は根本的には各特別区相互間における財政力の不均衡に基くものであり、かつ、都と特別区の事

務配分、特別区に付与すべき課税権の範囲等との関連において、種々の困難な問題があり、未だにその結論をうるには至っていない。しかしながら、この制度を現在のままに放置しておくことは行政の効率化、都区行政の一体的、有機的運営等の見地より望ましい状況ではないとする意見も強いようであるので、今後とも特別区の性格、事務等の全般にわたる在り方との関連を考慮しつつ研究を進め、何等かの適切な具体案が得られるならば、その改革につき考慮いたしたい。

第 16 部 大臣答弁資料

：昭和 39 年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

* 特別区に福祉事務所の事務など権限を大幅移譲（21 項目）、課税権の法定化（調整条例による都の調整）、都区協議会の設置

問二 今回の改正により都及び特別区の性格に変更は生じないか。

答 今回の改正による都と特別区との間における事務及び税源の合理的な配分の結果、従来よりも特別区の自主性は強化されることになるが、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、今回の改正により都及び特別区の性格に変更を生ずるものではない。

問三 特別区は今回の改正により通常の市と同じ権能をもつことになるのか。主な相違点如何。

答 今回の改正により通常の市が処理することとなつている事務はできるだけ多く特別区に処理させる方針をとつたが、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。したがって、改正後においては、特別区の権能は相当強化されるものの従来どおり制限自治体としての性格をもつものであつて、通常の市とは自ら異なるものである。その主な相違点は次のとおりである。

第一に、事務処理権能については、あらたに社会福祉、保健衛生、清掃その他の事務を特別区が処理することにはなつたが、一般の市が処理する事務のすべてを特別区が処理することになつたのではなく、第二八一条第二項の規定により特別区に属するものを除き、特別区の存する区域においては、法律又はこれに基づく政令の規定により市が処理しなければならぬ

い事務は都がこれを処理することになっている。・・・

第二に、特別区の組織については、

- (1) 特別区の区長は特別区の区議会が都知事の同意を得て選任する。
- (2) 特別区の区議会議員の定数の定限は六十人である。
- (3) 都及び特別区相互間人事交流を促進し、都区相互間の連絡を緊密化するため、都知事は、主として国及び都の事務に関する特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため、都職員を配属するものとする、等の点で相違がある。

第三に、(1) 都は、特別区の存する区域における大都市行政の一体性を確保するため特別区の事務について、条例で、特別区相互の間の調整上必要な規定を設けることができ、(2) 都知事は、特別区に対し、特別区の存する区域における都の事務及び特別区相互間の事務の処理の調整上、特別区について必要な事務処理基準を設ける等、助言、勧告ができる。

第四に、特別区の税財政については、(1) 特別区税は、地方税法に法定することになるが、通常の市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、都市計画税、入湯税は課税できないこととし、特別区たばこ消費税は都が都たばこ消費税とあわせて賦課徴収することとし、(2) 特別区の間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、都は特別区又は特別区長の権限に属する事務の処理に要する経費の財源について、条例で都と特別区及び特別区相互間の調整上必要な措置を講ずることになっている。(3) 地方交付税法においては、都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村とそれぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもってその基準財政需要額及び基準財政収入額とすることになっており、特別区は市町村としての取扱いを受けていない。

第五に、その他公職選挙法においては、選挙権の住所要件として、三箇月以来特別区の区域内に住所を有することではなく、三箇月以来特別区の存する区域内に住所を有することで足りることとされている。

問八 大都市行政を行なうためには、現在の特別区の制度は不徹底ではないか。完全自治区にするか又は行政区にすべきではないか。

答 大都市の下部機構としての現行特別区制度は、不徹底であるから、むしろ特別区を完全な自治区にするか。又は行政区にすべきではないかという問題については一般的について、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と考える。

問十 特別区長を公選制にしない理由如何

答 特別区の議会が都知事の同意を得て区長を選任する現行の区長の選任方法については、種々議論の存するところであり、一部に区長公選制を復活すべきであるという意見もあるが、他方特別区の存する区域における大都市行政の一体制を確保するためにはむしろ区長の任命制が適当であるという意見もある。

地方制度調査会においては、区長の選任方法について首都制度に関する重要事項の一つとして、特別区の性格、特別区住民の自治意識の問題と関連して相当の時間をかけて慎重な検討がなされた。その結果、公選制、任命制ともにそれぞれ一長一短があるので、さしあたり現行どおりとし、今回の制度改正による事務移譲等を行なった後の運営状況をみたくえで、さらに検討することが適当である旨の答申がなされた。政府としては、この地方制度調査会の答申を妥当とし、区長公選制をとらなかつたのである。

問十一 現行の区長選任制は憲法違反ではないか。過日の最高裁判所の判決の要旨如何

答 憲法第九十三条第二項は、「地方公共団体の長は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定しているので、問題は、特別区が憲法にいう「地方公共団体」に該当するかどうかにかかっている。憲法第九十三条にいう地方公共団体は、都道府県、市町村のような普遍的、一般的なそれ自身完結した地方公共団体をいい、特別区、財産区、地方公共団体の組合のような特殊な性格を有する特別地方公共団体は含まないとするのがこれまでの通説であり、政府の公定解釈である。

特別区は沿革的にみても、財産又は営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。特別区はこのような沿革と社会的実体を有するものであるから、その長を公選するかどうかは、憲法上の問題というより、自治政策上の問題であって、現行の区長の選任方法は憲法に違反するものではない。

現行区長選任方法は、憲法違反であるとした東京地裁野瀬判決を破棄した過日の最高裁判

所の判決は、このような見解を支持したもので、その判決理由の要旨は次のとおりである。

(判決理由の要旨)

東京都の特別区は、沿革的にみて地方団体としての長い歴史と伝統を有するものではあるが、未だ市町村のごとき完全な自治体としての地位を有していたこともなく、そうした機能を果たしたこともなかった。

引続き現在も東京都の社会的、経済的実体からみて二十三区の存する地域全体にわたり、統一と均衡と計画性のある大都市行政を実現する必要があるので、地方自治法を始めとする各種法規も特別区の自治権に重大な制約を加え、特別区は東京都という市の性格をも併有した独立地方公共団体の一部を形成しているに過ぎないという建前をとつている。特別区の実態がかかるものである以上、特別区を憲法第九十三条第二項の地方公共団体と認めることはできず、従つて、区長の選出をいかなる方法で行なうかは全く立法政策の問題であつて憲法の関知するところではない。

(補足意見) 区長の公選制を採用する方が、憲法の地方自治の本旨からみて適当であるが、それを採らなくても実質上住民の自治権能を減殺することとならないので違憲でない。

第 18 部 大臣答弁資料 (主に特別区関係)

: 昭和 48 年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

* 特別区の区長公選制の復活、事務の概括化、保健所設置市の事務等の移譲、都配属職員制度廃止等

問二 今回の特別区制度の改正にあたって、特別区の独立性と一体制についてどのように配慮したか。

答 今回、特別区の区長の選任方法について公選制度を採用するのは、それによつて特別区の行政に対する住民の関心を高め責任を深めることとあいまって、特別区の行政運営の向上を図り、当面する諸問題に適切に対応し、住民の負託にこたえていくためである。

したがって、例えば、都市計画の決定、公営住宅の建設、管理等住民の日常生活に密着した事務をできる限り住民の身近かなところで処理するという要請のもとに、特別区(及びその長)の事務については、おおむね一般の市(及び市長)の事務と同一としつつ、さらに保健衛生行政、建築基準行政等住民の声を身近かなところで反映させながら処理するのが望ましい事務についても、これを特別区(及びその長)に付与することとした。

このように、特別区の事務処理権能を大巾に強化することとあいまって、都配属職員制度の廃止、都区財政調整制度における一件算定方式の改善を行ない、特別区の自主性、独立性を強化することが必要である。

こうしてこそ、公選された区長は、住民の負託にこたえていくことができると考えられる。けれども、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、むしろ一体性をなしていること。
- (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。即ち、廃棄物、消防、上下水道等に関する事務を都に保留するとともに、さらに、

- (1) 都区財政調整
- (2) 都区協議会
- (3) 特別区の事務処理についての調整条例

等の諸制度を存置するのは、上述の特別区の存する地域の特殊事情を考慮してのことである。また、今回の改正案においてさしあたって第一回の特別区の区長の選挙に限って統一することとしたのは、上述したような特別区の存する区域の特殊性を考慮した結果である。

こうした法律上の諸制度についてのみならず、実際の運営上においても、都区間及び区相互間の連絡を密にするとか、あるいは人事交流を行なうとかのことは考慮されて然るべきことだと考える。

以上述べたように、特別区の自主性、独立性を強化しつつ、他方において特別区の一体性について配慮し、この両者が調和を保って制度化され、運用されてこそ特別区の存する区域における行政が円滑に実施されることが考えられる。

自治省においては、この点に最大の考慮を払いつつ、今回の改正案を作成した次第である。

問三 特別区をおおむね市と同様に扱うことは行き過ぎではないか。

答 区長について公選制度を採用する場合、公選された区長が住民に対して適切にその責任を果たすことができるよう、その処理する事務の範囲、人事権及び財政権について、おおむね市と同様に扱うことが必要だと考える。

また、特別区は、その区域、人口、財政力等の点からみても、一般の市に比較して何ら遜色なく、これに一般の市とおおむね同一の機能を与えることは、何ら支障がないのみならず、住民自治の本旨に合致するものと考えられる。

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。

このため、一般の市又は市長に属する事務であっても、特別区又は特別区の長に処理させるのが不適当なもの、例えば、ごみ処理、伝染病隔離病舎設置管理等のようなものについては、法律又は政令で、都又は都知事が処理することとするとともに、調整条例、都区財政調整等の根拠規定を設け、都区協議会の制度を法定するなどして、特別区の特殊性、実情に合致した行政ができるよう必要な措置を講じているところである。

したがって、特別区をおおむね市と同様に取り扱つても、何ら支障を生じないものと考えらる。

問十九 第二八一条第五項を削除しながら、第二条第七項を準用するのは何故か。

答 現在の第二八一条第五項は、特別区の処理事務とされている公共事務及び第二項各号の事務にかかる行政事務について、都が特別区と競合しないようにしなければならない、としたところに意味がある。かような規定を設けた趣旨は、特別区の処理事務について概括列举主義を採用したためである。

今回の改正は、特別区において処理する事務は、特別区の存する区域を通じて一体的に処理する必要があるものを除き、おおむね、一般の市において処理する事務と同一としたため、競合禁止についても一般の市に関する規定を準用することとしたのである。

第 25 部 想定問答（都区制度改革関係）

：平成 10 年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

* 特別区を基礎的な地方公共団体として法定化、財政自主権の強化、清掃事業の移管

問二 今回の都区制度改革が必要とされる理由如何。

答一 都区制度に関しては、昭和四十九年の地方自治法の一部改正(昭和四十九年法律第七十一号)において、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行ったところである。

二 しかしながら、この改正後においても、

(一) 特別区が都の内部部分的団体にとどまった結果、都と特別区の間で事務配分の考え方が明らかにされないままにとどまり、なお、都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確になっていること。

(二) 大都市の一体性・統一性の確保の要請から、設けられた特例により、特別区の自主性が阻害され、特別区の都に対する依存心を助長する結果を招来していること。

(三) 住民に身近な事務があり、都が広域的立場からの大都市行政に徹しきれないこと。などの問題が指摘されてきたところである。

三 また、平成六年九月には都と特別区との間で「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」が合意され、これを受けて同年十二月及び昨年末の二度にわたり、東京都知事から自治大臣に対して制度改革の正式要請が行われる等、関係者からの強い要請が存している。

四 このような状況にかんがみ、都区制度に係る指摘されるような問題点を解決し、関係者の要望にも応えるため、今回の都区制度改革が必要となったものである。

問三 本法律案の概要如何。

答一 本法律案は、大都市の一体性、統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化すること、都から特別区への事務の委譲を行うこと等の措置を講じることとあわせて、特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置付けるものである。

二 その主な内容としては、以下のとおりである。

(一) 現行の地方自治法上の都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、新たに都と特別区との役割分担に関する規定を設けることとし、当該規定において、特別区は「基礎的な地方公共団体」として、都が処理するものを除き、一般的に、市町村が処理する事務を処理するものとする旨規定している。

(二) 特別区の自主性・自律性を強化するため、大都市の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、地方自治法上の特例措置の改正、都区に係る税財政制度の改正等を行っている。

具体的には、地方自治法上の特別区に係る特例措置の改正として、

特別区の廃置分合又は境界変更の手続について一般の市町村の廃置分合又は境界変更にした取扱いとする。

都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定を廃止する。

都条例で特別区の実務に係る調整措置を講じることとされている制度を撤廃する。

特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。

こととしている。

また、都区に係る税財政制度の改正として、

都区財政調整制度については、特別区の財源保障を明確化するため、本制度が特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が特別区財政調整交付金の交付を行うものであることを明確にするとともに、調整財源となる三税目(市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税)を法定化することとし、不足分に係る都の一般会計からの総額補てん、収入額が超過する特別区による納付金の納付を廃止する。

特別区の起債制限に係る都の普通税の税率との連動を緩和する。

都から特別区に対して、入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃料譲与税を移譲する。

特別区が法定外普通税を新設、変更する場合における都の同意を廃止することとしているほか、国民健康保険事業に係る都条例による特別区間の調整措置を廃止することとして

いる。

(三) 都から特別区に対して、一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務、教育委員会の処理する事務としての、小中学校等の教職員の任用・服務、教科書の無償配布及び採択等に関する事務、保健所設置市の事務のうち都に留保されている事務(具体的には化製場等に関する事務、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務及び浄化槽に関する事務)などを委譲することとしている。

問五 今回の都区制度改革における財政制度の改正の概要如何。

答一 今回の答申に係る財政制度の改革は、第二十二次地方制度調査会の「都区制度改革に関する答申(平成二年九月二十日)を受けて、都から特別区への事務の移管を行うとともに、大都市の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行うこととされたことの一貫として行うものであり、特別区の内部団体性払拭の観点からの改正、自主性・自律性が強化され、基礎的な地方公共団体として位置づけられることになる特別区に対する財源の保障の観点からの改正を行おうとするものである。

二 この観点から具体的には、都区財政調整制度と地方債制度の改正を行うものである。

三 まず、都区財政調整制度については、

第一に、特別区の財源保障を明確化するため、本制度が特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が特別区財政調整交付金の交付を行うものであることを明確にするとともに、当該交付金の財源が固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税(いわゆる調整三税)であることを法律上規定し、

第二に、特別区の課税権を尊重するため、従来財源超過団体から納付金を納付させ特別区財政調整交付金の財源に用いていた制度を廃止し、

第三に、従来特別区に対する都の介入と都に対する特別区の依存心を助長している旨の指摘がなされていた特別区財政調整交付金の総額の不足額を都の一般会計から貸付ける制度(いわゆる総額補てん制度)を廃止しようとするものである。

四 特別区の地方債制度については、従来都の普通税の税率が標準税率未満である場合に特別区の起債が制限されていたが、今回これを一般の市町村並みに近づけるため、特別が特別区の起債権能に影響を与えないこととしようとするものである。

問六 何故今回都区に係る財政制度の改正を行うのか。

答一 今回の都区制度改革は全体として、大都市の一体性や統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を高めるとともに、特別区は、原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理するものとし、都から特別区への事務の委譲を行うことにより、特別区を基礎的な地方公共団体に位置づけることを目的とするものである。

二 このため、その一環として財政分野に関しても、特別区の自主性及び自律性を高め、特

別区の有する都の内部団体としての性格を払拭する観点から、都区財政調整制度や特別区の起債について必要な見直しを行うとともに、基礎的な地方公共団体として位置づけられることとなる特別区について、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう特別区財政調整交付金を法定化し、その財源保障を明確化することとしたところである。

問七 今回の税財源の移譲についての基本的な考え方如何。

答 都と特別区の税源配分については、昭和三十七年の地方制度調査会答申において「特別区のあ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、市町村税のうち適当な税目を特別区税とする」との基本的考え方が示され、これを受けて、他の市町村において市町村税とされているものは特別区税とする、他の府県において府県税とされているものは都税とするという原則はなるべく貫くとの方針による改正が行われたところであります。

今回の都区制度改革においては、前回の改正時の考え方をさらに徹底し、大都市の一体性・統一性の確保にも配慮しつつ、現在都に留保されている市町村税等のうち、移譲できるものは可能な限り移譲することとしております。

このような考え方にに基づき、入湯税、ゴルフ場利用税交付金、航空機燃料譲与税をそれぞれ特別区に移譲することとしております。

問九 地方自治法の昭和四十九年改正についての自治省としての評価如何。

答一 都区制度に関しては、昭和四十九年の地方自治法の一部改正（昭和四十九年法律第七十一号）において、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行ったところである。

この改正の目的は改正前の区長の選任制度は、必ずしもそれが意図していたように円滑には運用されず、区長の不在期間が長期にわたるなど好ましくない状態がしばしば生じていたため、区長の選任制度について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務・人事・財政等関連する措置についても改正し、特別区の行政に対する住民の関心を高め、かつ、特別区の行政運営の向上を図り、もって当面する諸問題に適切に対応し、住民の負託に応えていこうとするものであった。

二 昭和四十九年改正後においては、特別区の区長公選制度については完全に定着を見、特別区の処理する事務の範囲、人事権等についても概ね一般の市と同様の内容を有するに至っているものを考えている。

しかしながら、この改正後においても、

（一）特別区が都の内部部分的団体とされる結果、都道府県と市町村との間におけるような明確な事務配分の考え方が明らかにされないままにとどまり、なお都と特別区の役割分

担や住民に対する行政責任が不明確になっていること。

(二) 大都市の一体性・統一性の確保の要請から、制度上、都が特別区に対して一般の市町村に対するものより強い規制・統一・調整等の権能を行使できるとされているため、特別区の自主性が阻害され、また、特別区の都に対する依存心を助長する結果を招来していること。

(三) 住民に身近な事務であって、住民に身近な行政主体によって処理されることが望ましい事務でありながら、従来の沿革等を根拠として、都が処理することとされている事務があり、都が広域的立場からの大都市行政に撤しきれないこと。

などの問題が指摘されてきたところである。

三 こうした状況を踏まえると、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。

問十 第二十二次地方制度調査会の「都区制度改革に関する答申」(平成二年九月二十日)の概要如何。

答一 今回の都区制度改革については、第二十二次地方制度調査会から内閣総理大臣に「都区制度改革に関する答申」(平成二年九月二十日)が提出されている。

二 この答申においては、基本的な考え方として、住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区の事務とするとともに、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行うことが、明らかにされている。

三 こうした基本的な考え方を受けて、以下のような内容が答申に盛り込まれている。

(一) 特別区への事務移譲に関しては、「都区制度改革の基本的方向」(昭和六十一年二月十九日都区協議会決定)に掲げられている以下のような事項について、概ねその方向で移譲するとされている。

一般廃棄物の収集・運搬に関する事務

有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務等

なお、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれるとされている。

(二) 特別区に関する特例措置の見直しとしては、

区長委任条項(地方自治法第二百八十一条三第三項)を廃止して、一般の委任規定(第二百五十三条第二項)による。

調整条例の制度(第二百八十二条第一項)を廃止する。

都区協議会(第二百八十二条の二第一項)を都区財政調整のための協議会に再編する。

都区財政調整制度について、毎年度の総額補てん主義及び納付金制度を廃止する。

地方債の許可は都知事が行う。

廃置分合・境界変更の手續について、一般の市と同じ制度を適用する。

こととしている。

(三) 特別区の性格については、以下のような考え方が示されている。

今回の改革によって、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関係においてその自主性、自律性が強化されることとなるので、住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体であると考ええる。

しかし、特別区は、都においてのみ存する制度であり、改革の後においても、**大都市の一体性**確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているため、なお特別地方公共団体であると考ええる。

(四) 改革の実施については、以下のような考え方が示されている。

特別区の処理する事務の範囲の拡充、特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、今回の都区制度の改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲を含めて、一括して実施すべきである。

問二十六 都区制度と指定都市制度の相違点如何。

答一 現行の地方自治制度においては、大都市制度として都区制度と指定都市制度が設けられているところである。

二 都区制度は、都の区域に市町村のほか、特別地方公共団体としての特別区を置き、特別区の存する区域においては、特別区が原則として市の処理する事務を処理するほか、都が一般には市町村が処理する事務の一部を処理することとされているなど、事務の配分、都と特別区との関係、行政組織、税財政制度における取扱い等について、一般の都道府県及び市町村とは異なった特例が適用されている。

三 指定都市制度は、政令で指定される人口五十万以上の市に適用されているものであり、都道府県又はその機関が処理することとされている一定の事務については、指定都市又はその機関が処理することとする、区域内を分けて区(行政区)を設置するなど、事務の配分、行政監督、行政組織、財政制度における取扱い等について、一般の市町村とは異なった特例が設けられている。

四 都区制度においては、特別地方公共団体として、法人格を有する特別区を設けるのに対し、指定都市制度においては、行政上の便宜のため区域を分けて区(行政区)を設けるものの、区はあくまでも行政区画に過ぎず、法人格を有しないという相違点のほか、大都市制度の方向性として以下のような相違を生じている。

五 すなわち、都区制度を施行する区域においては、その人口集中の規模、都市としての社会的実態等から、大都市としての一体性・統一性の確保のため、都道府県段階に属する都が、一般的には市町村が処理する事務の一部を処理することとされ、これに対応して、特別区の処理する事務は、一般の市町村に比して限定されている。

六 他方、指定都市の区域においては、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的に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り、一般的には都道府県が処理する事務の一部を指定都市が処理することとされ、これに対応して、都道府県の処理する事務は、通常の場合に比して限定されている。

問二十八 都において特別区を廃止しその区域に指定都市制度を導入するとの見解について、どのように考えるか。

答一 現行の指定都市制度は、指定都市がその規模で対応可能な一般には都道府県が処理する一定の事務の処理を担い、行政監督上の措置等に係る対応も一定の場合には直接国の行政機関との間で行い、当該区域を複数の区（行政区）に区分しつつ、効率的な行政を展開しようとするものである。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。

四 なお、東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、上記の考え方があてはまるものである。

問二十九 指定都市制度については、区（行政区）のあり方を含めて見直さないのか。

答一 今回の都区制度改革においては、大都市の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化することとしている。

このように、大都市の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、全体として大都市を構成する各部分の自主性・自律性を強化するという考え方を、指定都市の区（行政区）にも押し及ぼすという見解に関しては、これまでのところ慎重に対処しているところである。

二 都の特別区と指定都市の区（行政区）は、呼称として同様に”区”とされているが、特別区は特別地方公共団体として、法人格を有するのに対し、指定都市の区（行政区）は、末端行政の円滑な処理という行政上の便宜のために指定都市の区域内を画する行政区画に過ぎず、法人格を有しない。

三 特別区には、公選の区長、区議会が置かれるほか、委員会・委員等の執行機関や附属機関についても市と同様のものが設けられている。また、独自の条例・規則制定権、課税権を有しており、予算の編成を行っている。職員も自ら採用する固有の職員を基本としており、自主性・自律性を強化する基盤を有している。今回の制度改革も、こうしたことを前提に行われるものである。

四 これに対して、指定都市の区（行政区）には、区議会は置かれていない。区長は公選ではなく、市の事務吏員の中から市長により任命される。区長は執行機関ではなく、市長の補助機関にとどまるものである。区には選挙管理委員会が置かれ、市議会議員も区を選挙区の単位として選挙されるが、その他に一般の市町村に置かれる委員会・委員等は設けられない。条例・規則を制定することはできず、課税権・予算編成の機能も有しない。区役所に在勤する職員はすべて市の職員である。

こうした制度的位置付けにある指定都市の区（行政区）については、地域住民の民主的なコントロールやチェック機能が直接的には及びにくく、区（行政区）自体の自主性・自律性を強化する基盤に乏しい。結局、現行の指定都市制度の枠組みの下では、今回の制度改革と同様の趣旨の措置を区（行政区）に及ぼすことは困難とせざるを得ない。

五 むしろ、指定都市制度を含め、既存の大都市制度の存廃・改正等を含めて、大都市制度一般のあり方については、近年の社会経済情勢の変化、地方分権の進展等の動向を踏まえて、今後なお十分な論議が必要であると認識している。

六 関係諸方面から、様々な提言・意見が存する問題でもあり、地方制度調査会における審議等を通じて議論・検討を深めていきたいと考えているが、こうした中で、全体として大都市を構成する各部分の自主性・自律性をどこまで認めるべきかという問題についても、十分検討して参りたいと考えている。

問三十五 首都圏制度のあり方の中で、今回の都区制度改革はどのように位置付けられるのか。

答一 これまでのところ、現行の地方自治制度においては、**首都圏制度**として特別の制度が設けられているわけではなく、また、今後の方向としても特別の制度を設けることはされていない。

二 今回の改革は、大都市制度の一環として設けられている都区制度について、**大都市の一体性・統一性**の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるなどの措置を講じるものであり、大都市制度の改革として位置付けられるものである。

三 したがって、今回の都区制度の改革は、**首都圏制度**の問題とは一応区別されたものと考えている。

四 なお、**首都ないし首都圏**であることに伴って特別の行政需要ないし要因が生じるとしても、現行の地方自治制度の下では、大都市としての実態に伴う行政需要ないしは要因と整理された上で、大都市制度としての都区制度により対応が図られているものである。

こうした意味で、實際上、**都区制度は首都圏制度**としての側面を有しているところである。

問四十 昭和十八年に、東京府を廃止して東京都制を設けた理由如何。

答一 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。

問四十五 大都市地域における**行政の一体性・統一性**は重要であり、特別区の自主性・自律性を強化した場合、制度の趣旨が達せられないのではないか。

答一 今回の都区制度の改革においては、地方自治法上の特別区に係る特例措置の改正、都区に係る税財政制度の改正等により特別区の自主性・自律性を強化することとしている。

これは、東京都及び特別区を初めとする関係方面からの要請を考慮したためであるが、この結果として、大都市制度としての趣旨・目的が達せられなくなるのではないかとのおそれもあり得るものである。

二 しかしながら、特別区の自主性・自律性の強化を相当程度推し進めるものの、あくまでも大都市としての一体性・統一性の確保に配慮しつつ行うこととしており、両者の要請はともに充足されるものと考えている。

したがって、大都市地域における行政の一体性・統一性が損なわれることはないものと認識している。

三 なお、大都市としての一体性・統一性の確保に配慮した特別区に係る特例措置を改正後の地方自治法の規定から挙げれば、以下のとおりである。

(一) 都区財政調整制度(第二百八十二条)

(二) 都知事による助言・勧告(新第二百八十一条の八)

(三) 都区協議会(第二百八十二条の二)

問四十六 今回の改革後も、東京において、府県制ではなく、引き続き都制を施行する理由如何。

答一 都政を施行し、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。

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。

三 こうした都区制度の趣旨にかんがみると、人口の集中度や社会的実態について、都制(特別区制度)を適用することとした判断を覆すような状況の変更がない限り、引き続き都制を施行すべきものである。

四 東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、こうした認定を覆す判断要素が生じているわけではないことから、今回の改革に際しても、府県制を適用するのではなく、引き続き都制を施行することとしているものである。

問五十 今回の都区制度改革に対する特別区民の意向、共同体意識の実態はどうか。

答一 特別区に関する住民の自治意識に関する調査としては、平成二年七月に自治省が行ったものがある(「都区制度に関する住民意識調査」)。これは第二十二次地方制度調査会における審議の用に供するため行われたものである。

今回の制度改革に関する住民意識等の統一的把握は、これまでのところ、上記調査結果によらざるを得ないものである。

二 上記調査結果によると、

(一) まず、今回の都区制度改革に対する特別区民の意向についてであるが、関連する内容を抜粋すると、

事務配分については、概ね現行の分担に比べ都が行う事務を減少させるような結果が示されている。特に「ごみの収集・運搬事業」については「区」が行う方がよいとする回答が、「都」が行う方がよいという回答を上回っている。

全般的に、行政が行う事業については、「区」が行う方が身近で実施されるので、できるだけ「区」が中心になって行う方がよいという回答が、「都」が行う方が各区一体的に実施できるので、できるだけ「都」が中心になって行う方がよいという回答を十ポイント程度上回っている。

「都」と「区」の関係については、「区」は「都」に対して立場が弱いと思うという回答が四割近くを占める。

「区」のあり方については、「区」の規模は現在のままで、「区」の実態に即した仕事が行われるようにすべきだとの回答が、現行維持の回答を若干上回っている。

都区制度改革の方向としては「区」は今よりも「都」との一体感を増し、各「区」間の格差をなくすようにすべきだとの回答が、「区」によって行政の内容やその水準に差が生じていまいとも「区」の自主性を強めるべきだとの回答を上回っている。といった結果となっている。

この結果については、特別区の事務権能の範囲は拡大し、特別区の都に対する立場は強めつつも、特別区相互間の一体性の確保は重視すべきという常識的な住民意識が表れているものと解される。

今回の都区制度改革においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行うこととしており、こうした特別区民の意向は、今回の改革の趣旨と軌を一にするものである。

(二) また、共同体意識の実態については、

・「東京都民と呼ばれるのと 区民と呼ばれるのとどちらに親しみを感じるか」という問に対する回答においては、「どちらかといえば都民に親しみを感じる」と「どちらかといえば区民に親しみを感じる」が、それぞれ全体の三割と、ほぼ同数となっている。

といった結果となっている。

各特別区の一員であるとともに、都の一員でもありたいとの全般の動向は、特別区の自

主性・自律性の強化とこれと調和する大都市の一体性・統一性の確保につながるものである。この意味で、今回の改革は、特別区民の共同体意識の実態に即したものだと考えている。

問五十四 今回の改革後の特別区は、普通地方公共団体になるのか。なお特別地方公共団体であるのか。

答一 普通地方公共団体は、その構成、存立目的等が一般的であり、存在も普遍的一般的である地方公共団体を指すものである。

また、特別地方公共団体は、構成、目的等が特殊であり、存在も普遍的一般的でない地方公共団体を指すものとされている。

二 特別区は、事務処理の権能が概括的であり、その存立目的には、一般的に公共の利益を図ることも含まれる。

しかしながら、特別区は、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確保のため、こうした必要性のある都においてのみ存在するものであり、今回の改革後も、大都市行政の一体性確保のための特例がなお設けられることになる。

したがって、特別区は、普遍的一般的な存在ということとはできず、なお特別地方公共団体である。

問六十 今回の都区制度改革の後も、なお都が処理する一般的には市に属する事務としてはどのようなものがあるのか。

答一 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の移譲を行うものであるが、特別区の存する区域における全体としての一体性・統一性の確保の観点から、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がなお存することになる。

このような事務については、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、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使するのでは足りないことから、一の統一的な意思決定の下、事務を処理できるよう、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とりこむ形で処理することとなるものである。

二 一般には市に属するこれらの事務のうち、具体的に例示すると、以下のとおりである。

(一) 法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保される事務としては、

- ・ 消防に関する事務（消防組織法等）
 - ・ 上水道の設置・管理に関する事務（水道法）
 - ・ 公共下水道の設置・管理に関する事務（下水道法等）
 - ・ 再開発地区計画、電気・ガス供給施設等の都市計画決定に関する事務（都市計画法）
- などがある（括弧内は事務処理の根拠法律である。）。

(二) その他法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保されるわけではないが、主に都が行うものとしては、

- ・都市高速鉄道など都市交通事業の経営に関する事務（鉄道事業法等）
- ・国内外の主要物流等を担うなど重要な機能を有する港湾の管理に関する事務（港湾法）
- ・病院事業
- ・公営住宅の設置・管理
- ・動物園の設置・管理
- ・霊園の設置・管理
- ・土地区画整理事業・市街地再開発事業
- ・最終処分場の設置

などがある。

問六十八 今回、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。

答一 今回の改正においては、大都市の「一体性・統一性」の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。

この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである。

二 このため、市町村と都道府県についての第二条第四項及び第六項と同様の趣旨から、都と特別区の各々の役割分担を明らかにするものとして、新たに第二百八十一条の二の規定を設けることとしたものである。

問七十 「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」とはいかなるものか。

答一 人口が高度に集中する大都市地域は、きわめて小さな区域の中にきわめて膨大な人口が生活をしているという特殊性をもっており、事実上は一つの大都市社会を形成している。

このような特殊性を持った地域において合理的、能率的に行政が行われるためには、ばらばらに独立した主体により行政が行われるのではなく、当該地域における行政が一元的にまとめて行われること、また、当該地域において同一の意思の下に同一の内容の行政が行われることが必要となるものであることから、その確保が問題となるのである。

問七十一 行政の「一体性」と「統一性」とはどのように異なるのか。

答一 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。

問七十二 「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」とはいかなるものか。

答一 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の委譲を行うものであるが、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。

問七十七 新たに第二百八十一条の四に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と自治法施行令に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で異なり、どのような点で共通するのか。

答一 特別区については、従来配置分合・境界変更についての発議権がなく、都知事が発議するものに対し、同意を与えるのみとされていたが、今回の改正において特別区の自主性・自立性を強化する観点から、特別区についても配置分合・境界変更についての発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続とすることとしている。

二 (略)

三 今回の改正においては、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化することとしていることから、大都市の一体性及び統一性の確保の観点から必要不可欠である特例または特別区の存する区域の特殊性から制度上想定し得ないことから設けられている特例については存置するが、一般の市町村に比べ特別区の自主性・自律性を阻害するような特例については、改正するものとしている。

(略)

問七十八 特別区に配置分合・境界変更の発議権を付与すると、廃置分合・境界変更が無秩序に行われ、大都市の一体性・統一性が阻害されてしまうのではないか。

答一 本法律案は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行うものである。

廃置分合・境界変更の手続についても特別区の自主性・自律性を強化する観点から、特別区に発議権を付与する等の改正を行うこととしている。

二 特別区の廃置分合・境界変更については、制度上特別区の区域をもって市町村を設置することは認めていないことから、特別区が自らの意思により特別区の存する区域から離脱し、一般の市町村になることは制度上認められていない。

また、特別区の廃置分合・境界変更については、特別区の発議に基づき都知事が決定することになるから、都知事が決定をする際に特別区の存する区域全体を通じた一体性・統一性の確保に対する配慮は行われるものと考えられ、また、特別区相互の間の境界変更を除いては、都知事は自治大臣に協議するものとされていることから、特別区に廃置分合・境界変更の発議権を与えたとしても、大都市の一体性・統一性の確保の要請は担保されるものとするものである。

問八十三 旧第二百八十一条の三第三項に規定する区長委任条項は、むしろ地方分権に資するものであり、廃止すべきものではないのではないか。

答一 旧第二百八十一条の三第三項の規定は、都知事の権限に属する事務の中で主として特別区の区域内に関するものは、委任に関する都知事の判断を許さず、必ず特別区の区長に委任して管理執行させることとする建前を規定したものである。そして、都知事の権限に属する都の事務を特別区の区長に委任したときは、都知事は区長を指揮監督することができることとされている。

二 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

したがって、今回の改正後はこの役割分担の原則に基づき、特別区が行うべき事務については特別区の事務となるものであり、都から特別区へ委譲されるべき事務については委譲されるものである。

これとは別に、都知事の区長に対する指揮監督が伴う形で、都の事務を特別区の区長に委任することは、必ずしも地方分権に資するものではないと考えるものである。

問八十四 第二百八十一条の八として、都知事の特別区に対する助言又は勧告についての規定を残すこととした趣旨如何。

答一 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

二 したがって、一般の市町村に比べ特別区の自主性及び自律性を阻害するような特例については見直すこととするが、なお、大都市の一体性及び統一性の確保に必要な特例については存置するものである。

都知事の特別区に対する助言又は勧告は、全区に対し事務処理の均衡を保つため一般的な助言又は勧告の形をとる点において一般の助言・勧告と異なるものであるが、特別区の自主性・自律性が強化された場合に特別区の存する区域における行政の一体性・統一性を担保するための有効かつ必要不可欠な措置であると考えられるものである。

また、この助言・勧告の規定があることは、特別区の内部団体性の払拭と矛盾するものではないことから、今回、この規定を存置することとしたものである。

問八十八 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

答一 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的地方公共団体と位置づけられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整三税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

二 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

三 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

四 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

（参考）平成二年第二十二次地制調答申

「特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革後においても、大都市の一体性の確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているため、なお特別地方公共団体であると考え。」

「特別区の存する区域にあっては、都と特別区との間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に財源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。」

問九十四 特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものなのではないか。

答一 現行制度においては、特別区は直接は地方交付税制度の対象とはされていない。

特別区のための財源保障としては地方自治法上別途都区財調制度が設けられているが、現行地方自治法上は、「都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため」と交付税法類似の目的規定を設けているのみであり、その具体的な制度の内容、財源保障の内容等は「条例で、必要な措置を講じ」とされ、都の運用に委ねられていたところである。

これは、地方交付税制度上は都区合算により都及び特別区を総体として財源保障し、内部団体である特別区に対しては、都区財調制度を通じて都が都の責任で保障することとしているものである。

二 今回の都区制度改革により、特別区は、自主性・自立性が強化され、基礎的な地方公共団体として位置づけられるため、特別区に対する財政調整制度を特別区の内部団体性の払拭の観点から改正を行い、またその財源保障を法制度上明確に位置づける必要がある。

三 この場合、都及び特別区においては大都市行政の**一体性・統一性**の確保のため道府県及び一般の市町村と異なった事務処理、税の仕組みが取られていることから、**普遍的なあるべき需要**に対して財源保障を講ずる交付税制度ではなく、内部団体性払拭の観点からの見直しに併せて**都区財調制度により財源保障することが適当**と考えている。

四 そのため、今回特別区に対する財源保障が明確化されるよう法律上都区財調制度の根幹を規定するとともに、本制度の目的が交付税制度に類似した「特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保する」ことや「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができる」ことにあることを法律上規定しているところである。

今後、具体的な特別区財政調整交付金の交付に関してもこれらを踏まえ、交付税制度に準じた算定方法となるよう政令改正等を通じて制度を担保していく予定である。

五 したがって、改革後の**都区財政調整制度は基本的に交付税制度と類似した特別区に対する財源保障の制度**として機能するものである。

問一〇四 固定資産税、市町村民税法人分等を特別区税として、必要な都との間の財政調整については、区から都に財源を与えるという方法はとり得ないのか。

答一 御指摘のような新たな都区間の財政調整を行った場合には、特別区の自主財源としての区税収入額の一部を都に納付する必要があり、特別区の課税自主権を尊重する観点に沿わず、今回の特別区の自主性を高めるという改革の趣旨にも合致しないこととなるものと考えらる。

二 また、都区財政調整制度の存在意義の一つとして、特別区相互間に財源の偏在がある中で、**大都市の一体性及び統一性**に配慮して、この**行政水準の均衡**を図る必要があることが挙げられるが、御指摘のような財政調整を行う場合には、技術的にも特別区相互間の適切

な財源調整が行われるかについて疑問があると思われる。

問一〇七 納付金制度は、いわゆる逆交付税制度であり、このような制度は特別区についてのみならず、全国的にも必要であるにもかかわらず、廃止する理由如何。

答一 今回の都区制度改革は特別区の自主性・自律性を高め、大都市の統一性・一体性に配慮しつつ、一般の市町村と同様の制度をなるべく導入することにより、特別区を基礎的地方公共団体と位置づけようとするものである。

二 したがって、特別区の独特の事務処理や税制に応じ、特別区への財源保障として別途設けられた都区財政調整制度についても、特別区の自主性・自律性に配慮し、一般の市町村に適用される交付税制度にできるだけ準じたものとするものが求められるものである。

三 このような観点から、現在交付税制度において逆交付税を採用していないことや特別区の自主性・自律性を高めるという今回の都区制度改革の趣旨に鑑み、特別区の課税自主権を尊重するため、納付金制度を廃止するとしたものである。

四 なお、逆交付税制度については、

地域住民が属する地方団体の財政基盤は住民自らが支えるという納税者(タックスペイヤー)としての自治意識への影響、

地方団体における徴税や税源かん養の意欲の低下等、地方財政運営の自主性、自律性の幅を狭めるおそれが多大である等の点も指摘されており、地方自治の本旨に関わる地方税制度の基本問題であることから、慎重な対応が必要であると考えている。

財政局長答弁

平成九年一月三十日(木) 参・地行委(補正交付税法) 牛島 正君(進・比例)

財 政 課

問一一二 都区財政調整制度においては基準財政収入額の基準税率を八十五%としているが、これを一般市町村並みの七十五%とする考えはないのか。

答 都区財調の算定における基準財政収入額の基準税率には、具体的には政令において規定される事項であるが、その設定については、

特別区の存する区域にあっては、税源偏在がある中で大都市の一体性及び統一性の確保のため行政水準の均衡を図る必要があること、

千差万別の行政内容を有する全国の三万三千三百の地方公共団体を対象に算定を行う普通交付税と異なり、都区財調の算定の対象は二十三の特別区であることから、その財政需要をより補足しやすいこと、

等を考慮して一般市町村よりも高い基準税率が設定されているところである。

(参考)

都区財調の基準財政需要額の算定のうち、十%分については、個々の需要を捉えるので

はなく、基準財政収入額の十%見合い分として、「その他行政費」及び「調整費」として、人口等を基準として包括的に算定している。

その他行政費（五%）...人口で按分（都心三区が損）

調整費（五%）...五割を各特別区の経常経費の単位費用額で按分

問一一四 都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか。

答一 今回の改正は、大都市の**一体性及び統一性**の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

二 したがって、一般の市町村に比べ特別区の自主性及び自律性を阻害するような特例については見直すこととするが、なお、大都市の**一体性及び統一性**の確保に必要な特例については存置するものである。

都区協議会の制度は、今回の改正により特別区の自主性及び自律性が強化された場合に、特別区の存する区域における大都市の**一体性及び統一性**の確保を目的とし、**都と特別区・特別区相互間を緊密に連携させるための仕組み**として、意義を有するものであり、協議事項の一般性をなお維持した上で存置することとしたものである。

なお、都区協議会の制度は、特別区の自主性・自律性の強化と反しないよう、その構成及び運営等について、都及び特別区が対等・独立の主体として協議する機関にふさわしい制度とするよう改善の措置を講じることとしている。

問一一七 都の課税する税の税率如何によって特別区の起債が制限されることは、特別区が基礎的地方公共団体となることと矛盾しないか。

答一 今回の改革により、特別区は基礎的地方公共団体と位置づけられることとなるが、一方で、大都市としての**一体性・統一性**を確保する必要があることから、一般の市町村にはない特例措置として、課税権の特例（固定資産税、市町村民税法人分等が都税）や都区財政調整制度などは存続することとなる。

二 このため、一般の市町村にとって基幹的な税である固定資産税及び市町村民税法人分については、これまで通り、都によって課税され、その収入額の一定割合は特別区財政調整交付金として、特別区の行う住民に身近な事務の財源になることから世代間の負担の公平の観点から、特別区が地方債に財源を求める前提として、引き続きその課税状況をみることとしたものである。

三 このように、今回の改正は、特別区の起債制限の対象となる都税の範囲を市町村民税法人分及び固定資産税に限ることとするものであるが、これは、財政の面において、特別区の自主性、自立性を高めていくという今回の改革の方向に合致するものであり、また、都と特別区の意向に沿ったものである。

問一一九 特別区の起債権者について自治大臣から都知事に変更する理由如何。

答一 これまで特別区の地方債許可権者が一般の市町村と異なり、都ではなく自治大臣であった理由は、

特別区が都の内部団体と位置付けられていたこと、

都区財政調整制度を通じ都が特別区の財源保障を行うなど、都と特別区は財政的一体性を有することから、特別区の地方債の発行状況如何が都の財政に影響を与えることもあり得ることから、都と特別区との間で利害相反することも予想されるので、その間の調整を自治大臣においてなし得るようにとの考慮に基づくものである。

二 今回の改革により、

特別区の都の内部部分的な性格が払拭され、基礎的地方公共団体と位置付けられることから、一般市町村と同様の取扱いとすることが適当であること

特別区の財政運営の自主性を高める観点から、特別区財政調整交付金の財源を法律上明記するとともに、都区財政調整制度における総額補てん主義・納付金制度の廃止など特別区の財源保障が法律上明確となること

から、特別区に対する地方債許可権者を自治大臣から都知事に変更することとするものである。

問一二六 事業所税、都市計画税については、調整税ではないが、課税権を特別区に与えない理由如何。

答 事業所税は、都市環境の整備等に関する事業に充てる目的税とされておりますが、道路、都市高速鉄道等交通施設の整備事業、公園等公共空き地の整備事業などの都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開しなければならないものであります。したがって、大都市行政の一体性の確保の観点から、引き続き都が課することとしております。

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業に充てるための目的税とされておりますが、特別区の存する区域における都市計画事業の大半を都が実施していること、固定資産税を都が課税していることから、現在は都が課税しており、今後においても、都が引き続き固定資産税を課税すること、都市計画税の充当可能事業の一部（清掃事業等）が特別区に移管されるが、依然として都市計画事業のかなりの部分を都が実施することから、引き続き都が課することとしております。

問一三九 過疎債の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

答一 過疎法第二条第一項では、過疎地域の指定は市町村単位とされ、イ、人口減少率、高齢者比率、若年者人口比率において一定の要件に該当すること及びロ、昭和六十一年度から六十三年度までの財政力指数の平均値が・四四以下であることの要件に該当する市町村であることとされており、ロ、の要件があることから、財政力指数の算出ができない特別区については指定することが想定されていないと考えられる。

二 (略)

三 (略)

四 このため、本条を適用することとするが、特例措置が機能することがないとは考えられない。

なお、実態としては、特別区が過疎団体になることや特別区が過疎市町村を編入することは、大都市としての一体性を確保という観点からは想定はできないものではないかと考える。

問一四九 本法律案による地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正内容如何。

答一 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)第五十九条第一項においては、県費負担教職員の服務監督について一般の市町村であれば市町村教育委員会が行うこととされているところ、特別区に身分の属する所属の教育職員の服務の監督については都の教育委員会が処理することとされ、また、区費負担教職員の任命権及び含む監督権の行使に関する事務についても都の教育委員会が処理することとしている。

また、特別区の教育委員会の所管に属する学校の「教育課程及び教科書その他の教材の取扱いに関する事務」すなわち、編制標準の作成、各学校からの教育課程の届出受理などの事務及び教科書の採択、教科書の給与などの事務についても、都の教育委員会が処理することとされている。

地教行法第五十九条第二項は、同条第一項において規定されている都の教育委員会の事務に関する事項のうち教育委員会規則で定めるものとされているものについては、都の教育委員会規則で定めることとされているものである。

二 今回の改正は、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化しようという観点から、特別区に係る特例を改正しようとするものであることから、特別区に係る特例を定めた地教行法第五十九条を削除し、都の特別区の教育委員会の所管に属する学校の教育職員の任用その他の身分取扱い、教育課程及び教科書その他の教材の取扱いに関する事務を、特別区の教育委員会の事務とするものである。

問一五三 本法律案による国民健康保険法の改正内容如何。

答一 国民健康保険法第百十八条は、各特別区は、成立の沿革、地理的・経済的関連の緊密性、住民感情の一体性等から、国保事業の運営について地域的な不均衡を排し、なるべく統一かつ均衡を失しないように行うことが必要であるとの観点から、都が国保事業において重要な事項を決定し、財政力等の調整を行う等、その運営をできる限り統一的行うことを目的として、設けられている。

二 現在、東京都においては、国民健康保険法第百十八条に基づき、保険料率、任意給付の内容、一部負担割合を都が統一に決定しているが、今回の改革の趣旨である「大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化する」観点か

ら、各特別区自らが保険料率、任意給付の内容、一部負担割合を決定し、自主的に国保事業を運営することができるよう、国保事業に係る調整の根拠規定たる国民健康保険法第百十八条の規定を削除するものである。

問一六〇 本法律案による都市計画法の改正内容如何。

答一 都市計画法第八十六条は、開発許可事務につき、地方自治法第一百五十三条第二項の規定にかかわらず、人口十万以上の市の長に限り、これを委任することができることとしている。一方、地方自治法第二百八十一条の三第三項は、特別区の区域内に関する事務について、都知事が都の規則で特別区の長に委任し、管理執行させるものとしており、都知事はこの規定に基づいて開発許可事務を特別区の区長に委任している。

二 今回の改正により、地方自治法第二百八十一条の三第三項の規定が削除されることとなるが、特別区制度は、制度本来のあり方から特別区の規模は一定範囲内に収れんし、能力・事務に一般の市町村間における以上の強い等質性が見られ、一般の特別区が処理することが不適當であると認められる程度の規模の事務を、各特別区がその規模や能力に応じて処理するという構成は想定できないものである。

こうした結果、現行法制下においては、特別区に関し人口規模や面積等に応じた事務配分等の特例は設けられていない。

都と特別区の間には、地方自治法上の措置として、大都市の**一体性・統一性**の確保の観点からの**特例が存置**されており、**特別区間の事務処理の内容・実態に不均衡が生じない**ものであり、事務の適正な執行は確保される。また、財政上の裏付けの下に十分な事務処理能力を備えた開発許可担当組織が設けられているところであり、特別区間で**統一性**のとれた開発許可事務の運用を行うことが可能な仕組みとなっている。

以上から、今回、都知事から特別区の区長への開発許可事務の委任について、都市計画法第八十六条によるのではなく、人口規模にかかわらず行えるものとするものである。