

## 一体性について

## 地方制度調査会答申に見る「首都性」、「一体性」

地方制度調査会答申から抜粋

- 第 8 次 「首都制度当面の改革に関する答申」 昭和 37 年 10 月 1 日  
…………… 2 頁
- 第 13 次 「都市制度に関する中間答申」 昭和 44 年 10 月 15 日  
…………… 3 頁
- 第 14 次 「大都市制度に関する答申」 昭和 45 年 11 月 20 日  
…………… 4 頁
- 第 15 次 「特別区制度の改革に関する答申」 昭和 47 年 10 月 26 日  
…………… 9 頁
- 第 22 次 「都区制度の改革に関する答申」 平成 2 年 9 月 20 日  
…………… 11 頁

## 第8次「首都制度当面の改革に関する答申」昭和37年10月1日

### 前文

…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。…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**ことにあること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ることも、否定できないところである。

…**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1 都及び特別区の制度の合理化

#### 1 特別区の性格

…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。**

#### 3 特別区の区域

特別区の区域については、社会経済の変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。

#### 4 区長の選任方法

現行の区長の選任方法については、…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当であるとする考え方とがあり、慎重に検討したが、…

#### 6 都と特別区及び特別区相互間の関係

(2) 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。

#### 7 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当な事務は、都において処理するものとする。

## 8 都及び特別区の財政

(3) 都から特別区への事務移譲に伴い、…財源を特別区に与える必要があるが、特別区のみ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当な税目を特別区税とするとともに、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。

## 第2 首都行政及び首都整備に対する国の配慮

…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財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ったような論もあるが、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。

## 第3 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 20 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。…

## 第13次「都市制度に関する中間答申」 昭和 44 年 10 月 15 日

### 前文

当調査会は、…都市制度、とくに大都市制度の問題を中心に検討を行ってきたが、時間的制約のため、結論を得るには至らなかった…次のとおり中間報告する。

### 1 都市問題の所在

わが国経済の発展は、都市地域への人口と産業の集中による地域社会の著しい変ぼうをきたすとともに、住民の住居と職場との分離等の生活態様の変化をもたらし、その結果、とくに大都市における過密の弊害およびその周辺地域にむける人口の急増の問題をはじめとする幾多の都市問題が生じている。…とりわけ東京・大阪を中心とした巨大都市の圏域において、その急速かつ無秩序な膨脹に伴い増大する行政需要に係る市町村はもとより関係都府県においても、適切に対処することができない…

## 2 調査審議の経過

…表明された主な意見の概要は次のとおりである。

(1) 東京については、都の区域は現在のままでよいとする意見と、首都圏における広域行政の必要性を指摘する意見とを背景としつつ

ア 特別区の制度をより完全自治体に近い形に改め、これをいわゆる三多摩地方の区域にも及ぼす。

イ 特別区の存する区域を再編成のうえそれぞれ独立の市とし、広域的な行政については連合制度で対処する。

ウ 特別区の存する区域を中心とする一の市を創設し、都は首都圏程度の広域の地方公共団体とする。

エ 特別区は廃止して、行政区とする。

オ 特別区の存する区域は国が管理する等特別の制度とし、いわゆる三多摩地方の区域は東京から切り離す。

等の意見が述べられ、特別区に関連する制度が論議の焦点となった。

### 第14次「大都市制度に関する答申」昭和45年11月20日

#### はしがき

…今日の都市問題は、…すべての都市地域に共通のものであるが、都市の規模、立地条件等により自らその緊要性の度合いを異にしている。そして、わが国最大の大都市でありかつ首都である東京およびこれに次ぐ大都市である大阪を中心とした巨大都市の圏域において最も著しい形であらわれてきており、これら両圏域において、当面緊急に解決を要する多くの問題をかかえている…

#### 第一 大都市制度の現状および問題点

わが国における今日の大都市問題の本質は、人口および産業の急激な集中による都市の巨大化およびこれに伴う地域社会構造の著しい変動の結果として、都市本来の機能が適切に営まれていないところにあり、それが住宅、交通、上下水道、清掃、公害その他の具体的な問題として提起されるに至っている。さらに、大都市周辺の人口急増地域においては、市街地が無秩序に拡大するとともに、教育施設その他の公共施設の整備が著しく立ち遅れているという問題を生じている。…

(3) 大規模な住宅団地の開発、基幹的な道路、港湾等の交通体系の整備、広域にわたる水資源の利用、公害規制等の広域的に処理することを必要とする機能に対し、地方公共団体の区域が合致せず、ないしはその相互間の協力体制も十分でない。

(4) 地域的な道路の管理、上下水道、清掃、消防、社会福祉、保健衛生等の住民の日常生活に密着した機能を処理すべき特別区および市町村の規模、能力、権能、組織等に

ついて改善を要する点が少なくない。

(5) 実態的な都市の圏域が地方公共団体の区域を越えて拡大しているため、地方公共団体の提供するサービスと住民の負担とが一致せず、また住民意識の稀薄化および変質を招いている。

## 第二 大都市制度の改革の基本的方向

…東京および大阪の大都市圏における地方制度は、以下に述べる計画機能および広域・狭域の2種類の行政実施機能が適切に営まれるようなしくみでなければならないという結論に達した。…

### (2) 実施機能の問題

大都市行政に関する各実施機能を有効適切に働かせるためには、これを大都市圏全体を対象とする行政と住民の日常生活に密着した行政の両機能に明確に分類し、これを広域・狭域の異なる階層の地方公共団体間で分担することとするのが適当である。

広域の地方公共団体の分担すべきの分類に属する行政機能は、一般には基幹的な都市計画、大規模な都市再開発事業、大規模な住宅団地の開発、基幹的な道路の建設・管理、大規模な港湾の管理、広域的な交通および公害の規制、広域的な配水および流域下水道等である。また、狭域の地方公共団体の分担すべきの分類に属する行政機能は、地域的な都市計画、中小規模の都市再開発事業、住宅の管理、中小規模の住宅の建設、地域的な道路の建設・管理、上下水道、清掃、消防、教育、社会福祉・保健等の対人行政等である。

ただし、実際の機能の配分に当たっては、次の点に留意する必要がある。

ア 以上に例示した狭域の地方公共団体の機能は、最小限度のものであって、その規模・能力に応じ、広域の地方公共団体の分担すべきものとした機能の一部も分担するものとする。

イ 特に高度の都市的一体性を有する地域については、上下水道、清掃事務の一部(終末処理)、消防等を状況に応じ広域の地方公共団体の機能となし得ること。…

2 当調査会は、以上のような基本的考え方に基づき、東京および大阪の大都市圏における地方制度の基本的構造は二重構造をとり、大都市圏全体を対象とし計画機能および広域にわたる実施機能を担当する広域の行政組織を整備するとともに、住民の日常生活上必要なサービスを提供する実施機能を担当する狭域の地方公共団体を充実強化する方向を指向すべきものとする。

しかしながら、このような広域、狭域の行政組織をどのような規模で、どのように構成するかについては、なお議論が分かれている。すなわち、

ア 広域の行政組織については、少なくとも首都圏または近畿圏の区域を単位とする道州制案あるいは関係都府県の合併案等一つの広域団体を設けるべきであるとする意

見、関係地方公共団体の連合組織によるべきであるとする意見等がある。

イ また、これらのいずれが適当であるかは、狭域の地方公共団体との関連において検討する必要があるが、この点についても、東京については、現在の特別区の権限を拡充するとともに、関係市町村の特別区への編入、再編成を行なうこととし、あるいは特別区の区域に市を設置することとする等の意見があり、大阪については、大阪市の区域を拡張することをめぐる意見がある。…

### 第三 大都市制度当面の改革

第二で述べたように、将来にわたる大都市制度の根本的なあり方については、さらに慎重な研究を続けるべきであるが、さしあたり現行制度を基礎としつつ、現在指摘されている各種の問題点に対処し、時代の要請に応えうるような改革を加えることが必要であると考えられる。…

#### 一 東京

##### 1 現行制度の問題点

東京は、諸外国にも例が少ないほどの、わが国最大の大都市であり、第一で述べた各種大都市問題が最も顕著な形で現われているとともに、首都であることによる特殊の行政需要を数多くかかえている。

地方制度上も、東京は、都と特別区、市町村という他の府県とは異なった特殊の二層制の構造をもっている。これは沿革上の理由および東京の地域的特性に立脚した制度であるが、反面、都が特別区の区域内における住民生活上のサービスに忙殺され、大都市経営の基本的な責任を十分に果たしていない、住民に密着しその日常生活上のサービスを提供する責任を負うべき特別区がその本来の機能を十分に果たしていない。三多摩地方における人口の著しい急増現象は、都の関心がややもすれば特別区の区域に偏りがちなこととあいまって、特別区の区域と三多摩地方の区域との間に行政水準の格差を生じている等、幾多の問題点が指摘されている。

また、住民の日常生活圏の広域化の問題も、東京大都市圏において最も著しく、このため、地方公共団体の区域をこえる大都市圏計画および広域的な行政処理の必要性も他の大都市圏と比較にならないほど切実な問題となっている。

これがため、東京については従来から、東京都の区域についてどう考えるか、特別区の制度をどうするか、三多摩地方についてどう考えるか等が議論的になっている。

当調査会は、すでに第8次の調査会において東京の問題をとり上げ、「首都制度当面の改革に関する答申」において、都の事務の特別区への大幅な移譲をはじめとする都および特別区の制度の合理化と首都行政および首都整備に対する国の配慮について答申したところであるが、その後の状況をみるに、後に述べるように特別区に対する事務の一部の移譲が行なわれたほかは、その趣旨が十分に実現されたとは認め難い。…

## 2.改革案

### (2) 広域行政への対応

…さしあたりは1都3県の連合組織を設けて、計画の策定に当たることとするとともに、一定の広域的行政実施機能たとえば大規模な住宅団地の開発、広域的な交通施設の整備、さらには広域的な公害規制、産業廃棄物の処理等の事務を処理するものとする。

### (3) 特別区

現在都がぼう大な組織のもとに複雑多岐にわたる事務をかかえ、適正かつ効率的な経営を期待し難くなっていることにかんがみ、かつ、住民の日常生活に密着した行政機能できるだけ住民の身近なることで、地域の実情に即して処理するという基本原則に基づき、特別区の権能の充実強化を図るとともに、これにふさわしいように規模の適正化と内部組織等の改善措置を講ずるものとする。

なお、このことに関連して、特別区の区長の選任方法を区民の直接選挙に改めることを強く支持する意見もあった。しかしながら、この問題は都制全般のあり方との関連において検討する必要のある問題であるが、今回は都制そのものの基本にふれる問題についてはさらに検討することとされているので、この問題については、今回提案する事務の再配分その他の制度改正ならびにこれらに対する都および特別区側の対応の状況をもみたくえで考慮すべき問題であると考え。

#### ア 特別区の区域

現在、特別区相互間には人口・面積ともかなりの差異が存するが、次に述べるように特別区の権能を充実強化し、住民の日常生活に密着した行政機能を責任をもって処理するものとするため、地域社会の構造および住民生活のパターン、行政効率、住民意識等を勘案しつつ、均衡のとれた人口規模を有することとなるよう合理的基準により再編成を行なうことが適当である。

#### イ 特別区の事務

特別区の実務については、前述のように第8次調査会の答申の趣旨に基づき、昭和39年の地方自治法改正により社会福祉行政を中心としてある程度特別区の処理する事務の拡充が行なわれたが答申で指摘されていた保健所、公営住宅の管理、ごみ・し尿の収集および運搬等の事務が未だ移譲されていない。

このような現状に立脚しつつ、第二の基本的考え方で述べた行政実施機能分担の原則に基づいて、特別区の区域を通じて一元的に処理することが必要な特定の事務(公営住宅の建設、上水道、幹線下水道、ごみ・し尿の終末処理、消防等)を除き、原則として、市が処理することとされている事務は特別区において処理することを基本的な考え方として、さらに大幅な事務移譲を行なうべきである。

これにより、特別区が新たに処理することとなる事務および処理する事務の範囲を拡大すべきものの主なものは、次のとおりである。

地域的な都市計画

建築規制(拡大)および小規模な都市再開発事業公営住宅の管理

幹線道路以外の道路の建設・管理(拡大)

公園、緑地の建設・管理(拡大)

下水道の枝線

ごみ・し尿の収集および運搬

保健所の設置・管理およびこれに附随する業務ならびに保健所を設置する市が行なうものとされている母子保健、食品衛生、環境衛生、結核予防等の事務

さらに、現在指定都市が処理するものとされている都道府県の事務についても、都において一元的に処理することが必要なもの以外のもの(主として、社会福祉関係および保健衛生関係の事務)は、特別区において処理することが適当と認められる。

## エ 特別区の財政

今回提案する事務の再配分に伴い、特別区の処理する事務は大幅に増大することとなるので、都と特別区の間における税財源の再配分を行なう必要がある。また、特別区相互間に税源の相当の偏在があること、行政水準の均衡化を図る必要があることにかんがみ、現行の都区財政調整制度は、存置するものとする。ただし、現在の運用方法は、各地域の行政需要を必ずしも正しく反映していない点が見られる反面、一件算定方式等を通じて特別区の自主的な財政運営を阻害している点も見受けられるので、地方交付税制度に準じて算定をすることとして、その内容の改善合理化を図るものとする。

## オ 都と特別区の関係

事務再配分によって特別区が処理することとなる事務は、原則として特別区が自主的に処理することとすべきであるが、特別区の存する区域の一体性にかんがみ、都区協議会の一層の活用、調整条例による事務の基準の設定等を通じて統一的な事務処理の確保を図ることが適当である。

### (4) 市町村

東京都の市町村は他の道府県の市町村と性格を異にせず、その処理する事務の内容も同一とされているが、都市化の動向に対応して、現在の市町村の区域をこえる広域的な地域の経営に関する計画の策定および実施を推進することとし、その合理的な再編成を図るとともに、事務配分の特例を認めることとすべきである。なお、このような措置は、都に隣接する3県の区域内の市町村も含めて検討することが適当である。

## イ 市町村の事務

市町村の事務のうち広域的に処理する必要がある特定のもの(配水および流域下水道、ごみ・し尿の終末処理等)は、都において行うこととする。

都の事務のうち、社会福祉、保健衛生等の住民の日常生活に直結した行政については、再編成による市町村の規模・能力の拡大に対応し、市町村に移譲するものとす

る。

## 大 阪

### (3) 事務の再配分

大都市地域における地方公共団体が責任をもって都市の総合的な経営に当たり、大都市問題全般の解決に取り組むことができるよう、各種行政権限を極力地方公共団体に移譲すべきことは、東京について述べたのと全く同様である。

次に、大阪市については、その行政能力およびその区域内における都市機能の大部分が市の責在において処理されている現状にかんがみ、大阪府の区域を通じて一体的に処理する必要がある機能を除き、行政実施機能は、原則として大阪市に移譲することが適当である。このことは、国からの新たな権限の移譲についても同様である。

## 二.財政措置

### (1) 大都市およびその周辺地域を通ずる財政措置

これらの地域における各種の生活関連施設の整備を促進するため、公共投資の重点的な投入を図るとともに、地方債資金の大幅な拡充、地域の実態に即した地方交付税の算定の合理化等の措置を一層推進するほか、適切な受益者負担的な収入の活用を通じて施設整備を促進すべきである。とくに、広域水道および流域下水道等大都市圏全体を一体として広域的に処理することが適当と考えられる行政については、これを推進するために必要な行財政上の措置を講ずる必要がある。

## 第15次「特別区制度の改革に関する答申」 昭和 47 年 10 月 26 日

はしがき

…なお、この答申の調査審議に当たり、特別区の区域の再編成、三多摩の区域における特別区制の施行、市の処理すべき事務をすべて都から分離するための措置、都と特別区の間における税財源の再配分等の必要性を指摘する意見があったが、これらの問題については、今回の改正の結果もみながら、都制の基本的な在り方とあわせて引き続き検討することが適当であると考え。

### 1 区長の公選制度の採用

現在の区長の選任制度は、昭和27年に採用されたものであり、大都市行政の一体性の確保という要請と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なところで処理するという要請との調和を図ろうとする考え方によるものである。しかしながら、その後の状況を見るに、その制度が意図されたように円滑には運用されず、加えて最近における政治情勢の推移ともあいまって、区長の不在期間が長期にわたる等好ましくない状態がしばしば生じて

いる。

もともと、当調査会は、さきの答申においても述べたように、東京における地方制度については、大都市として一体的に処理することを必要とする機能は都が処理することとし、特別区は住民の日常生活に密着したサービスを提供する地方公共団体としてその権能の充実強化を図ることにより、相互の責任の分担と連絡調整のもとに当面する諸問題に対処することが適当であると考えたものである。区長の選任制度についても、このような考え方にもとづく措置の一環として、前述のような運用の状況にもかんがみ、この際、公選制度を採用することが適当であると判断される。これらの措置により、しばしば指摘されるように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ることができるものとする。

もとより、区長の公選制度を今再び採用することについては、かつてのような都と特別区間の紛争を再現するのではないかとする疑義がある。しかしながら、かつての都と特別区間の紛争は、特別区の事務、人事、財政の措置が確立されていない状況のもとにおけるものであり、今回は、後に述べるような措置を講ずることにより、当事者間の努力とあいまって適切に対応することを期待するものである。

## 2 区長の公選制度にあわせて措置すべき事項

区長について公選制度を採用する場合、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関連する諸制度を整備すべきことは当然である。そのような適切な措置が伴わない場合は、制度改革の成果は期待できない。

区長の公選制度とあわせて講ぜられるべき措置は、基本的には第14次調査会の答申において述べたところであるが、さしあたりとるべき措置を重ねて述べれば、次のとおりである。

(1) 特別区は、特別区の区域を通じて一体的に処理することが必要な上水道、幹線下水道、ごみ・し尿の終末処理および消防に関する事務を除き、市が処理することとされている事務を行うものとする。また、保健所の設置および管理ならびに建築規制に関する事務も特別区が処理するものとする。

なお、幹線道路以外の道路の建設・管理、公園・緑地の建設・管理等の事務についても極力特別区に移譲するものとする。

(2) 都配属職員制度は廃止するものとする。

その実施に当たっては、必要な経過措置を設けるものとする。なお、前回の答申で指摘した職員の共同採用、人事交流の促進、給与等についての共通の基準の設定等について関係当事者間において十分研究のうえ適切な措置が講ぜられることを期待する。

(3) 事務の再配分に伴い都区財政調整交付金の総額について所要の増額措置を講ずるとともに、特別区財政の自主性を確保するため、その算定に当たっては、一件算定方式の廃止等極力その改善合理化を図るものとする。

(4) 区長の公選制度採用に伴い、都と特別区および特別区相互の間のまさつ、著しい行政の不均衡等が生じないよう都および特別区間の調整制度の一層の活用を図る

ものとする。

## 第22次「都区制度の改革に関する答申」平成2年9月20日

### 前書き

…大都市制度一般のあり方や首都圏制度全体のあり方については、今後なお十分な論議が必要であり、引き続き当調査会において検討を続けることが適当であると思われる。また、社会経済のめまぐるしい変動に伴って地域社会の実態が著しく変化している状況をみると、本来、都区制度の改革を行う際には、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区の再編をはじめ、周辺地域も併せて特別区の区域の見直しを行う必要があると考えられる。

しかし、昭和49年の区長公選制度の採用等の都区制度の改正後においても、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となっていること、特別区の自主性が阻害されていること、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おり、昭和61年2月19日に都区協議会で決定された「都区制度改革の基本的方向」においても、その改革が強く要請されているところである。

したがって、さしあたり、今回は、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とし、以下の措置を講ずべきであるとの結論に達した。

### 1 都から特別区への事務移譲

昭和49年の都区制度の改正により、特別区に、概ね、一般の市に属する事務と同一の事務を処理させるほか、保健所設置市の事務を処理させることとされた。

しかし、この改正によっても、都に留保することとされた事務があり、その後も、都と特別区の役割分担を明確にし、特に住民に身近な事務については、特別区へ一層の事務移譲を行うことが求められてきたところである。

当調査会としては、特別区は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を除き、原則として、市が処理することとされている事務を処理するものとするを基本的な考え方として、昭和49年の制度改正後もなお都に留保されている事務については、できる限り特別区に移譲することが適当であるとする。すなわち、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昭和61年2月19日の都区協議会の「都区制度改革の基本的方向」に掲げられている事項については、概ねその方向で、特別区へ移譲すべきである。また、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。

### 3 特別区の性格

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、当調査会は、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ます。

しかし、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ます。