

首都性について

「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 首都、首都圏制度について

- ・首都についての定義等については、特段の記述がない。
- ・東京は首都である、都区制度は首都に特有の地方制度であった。
- ・都区制度は、地方自治法制定に際して大都市制度の一環として一般的な制度とされた。
- ・実態上、都区制度が首都圏制度としての側面も有している。

第 2 部(昭和 22 年): 問(六)

「都道府縣の名稱は・・・、主として歴史的沿革に基くものであるが、實質的には都は帝都たる特殊性に基き、・・・表象するものであつて・・・」

第 25 部(平成 10 年): 問三十四

「一 昭和十八年の東京都制施行に当たっては、都区制度は、首都ないしは首都圏に特有の地坊制度として発足したものである。地方自治法制定に際して都区制度は大都市制度の一環として一般的な制度とされ、以来、現在までこうした位置付けに変更はない。」

第 25 部(平成 10 年): 問三十七

「・・・東京圏への人口、諸機能の集中が国土構造上大きな問題であり、東京では首都としての機能のみでなく、長期間通勤、交通混雑、災害に対する脆弱性、大気・水質汚染、水需給の逼迫、廃棄物の処理等様々な大都市問題が発生していることを指摘した上で、東京が三千万人を超える人口を擁する世界最大の都市圏を形成していること、東京が我が国の首都であることという 2 つの側面に着目して、・・・」

第 25 部(平成 10 年): 問三十八

「こうした意味では、実態上、都区制度が首都圏制度としての側面も有しているところである。」

2 首都、首都圏制度と行政需要について

- ・首都及び首都圏制度は、特別の行政需要ないしは要因が生じているかを考慮して判断すべきである。
- ・首都としての特別の行政需要として警視庁の事務がある。

第 25 部(平成 10 年): 問三十四

「三 地方自治制度として、**首都**ないし**首都圏**に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って地方行政に**特別の行政需要**ないし**は要因が生じているかを考慮して判断すべきである。**」

「・・・**首都**としての機能が地方自治制度に影響しているものとしては、現行においては、警察制度における**警察庁**の設置が考えられるが、**これ以外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ものであり、・・・**」

第 25 部(平成 10 年): 問三十五

「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**は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。**」

第 25 部(平成 10 年): 問三十八

「三 地方制度として、**首都**に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って**特別の行政需要**ないし**は要因が生じているかを考慮して判断すべきである。**

首都としての機能が地方制度に影響しているものとしては、現行においては、警察制度における**警視庁**の設置が考えられる。

四 これ以外は、**首都**であることに伴って**特別の行政需要**ないし**は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。**」

(参考)

首都圏整備法（昭和三十一年四月二十六日法律第八十三号）

（定義）

第二条 この法律で「**首都圏**」とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう。

首都圏整備法施行令（昭和三十二年十二月六日政令第三百三十三号）

（東京都の区域の周辺の地域）

第一条 **首都圏整備法**（以下「**法**」という。）第二条第一項の政令で定めるその周辺の地域は、**埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域**とする。

(参考) 「想定問答」に表れる「首都制度」

「改正 地方制度資料」参考資料より抜粋

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権能で発足(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、課税権、条例制定権

問(六) 都道府縣の名稱を統一しては如何。

答 都道府縣の名稱は、主として歴史的沿革に基くものであるが、實質的には都は帝都たる特殊性に基き、道は北海道の特殊の性格を表象するものであつて、府縣のみが今日では、府が三府五藩の沿革に基いて府と稱せられる差異を存するのみとなつて、法制上の差異は相互に希薄になつてきているけれども、人口、社會生活、文化生活等の外行政上及び國民の生活感情上にも都道府縣の間には實体的な差異があり、これを強いて統一する必要は毫もなく、むしろ交通、通信、歴史的考証その上に不便をしようとするのではないかと考える。

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

問五 地方制度調査会の答申は「当面の改革に関する答申」であるが、首都制度の根本的改革についてはどう考えるか。

答 昭和三十七年十月地方制度調査会から提出された首都制度に関する答申は、首都の公共施設の整備その他都行政当面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、とりあえず当面執るべき措置について答申されたもので、今回の改正案はこの答申にのつとつたものである。したがつて、首都問題の抜本的な解決をはかるためには、上記答申が指摘するように昭和三十二年に地方制度調査会が答申した府県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、権能等についてのさらに根本的な検討が必要と考えられる。政府としては、今後の地方制度調査会における首都制度に関する根本問題の検討をまつて、さらに根本的な首都制度の改革を図りたいと考えている。

問六 臨時行政調査会から、首都制度に関する答申が出ているが、都及び特別区に関する制度のみを取り上げて改正しようとする理由如何。

臨時行政調査会の答申と合わせて改正すべきではないか。

答 御指摘のように、臨時行政調査会から首都行政の改革に関する意見が出されているので都及び特別区の制度もこの意見に併せて総合的に改正すべきであるとの御意見もごもつともではあるが、臨時行政調査会の意見は主として国の行政組織の改革を内容とするものであつて、地方制度の一環として都区間の事務配分の合理化等を企図する本改正案とは、関係あるとしても不可分のものではない。

しかも、地方制度調査会の答申にかかる都区間の事務配分の合理化等の事項は、当面する都行政の行き詰りを打開するうえに、その実現の一刻も早からんことが期待されており臨時行政調査会の意見は都及び特別区制度に関する今回の改正の方向を妥当なものとしている。

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うえで、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。

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

問三十四 首都圏制度について、これまでどのような議論が行われてきたのか。

答一 昭和十八年の東京都制施行に当たっては、都区制度は、首都ないしは首都圏に特有の地坊制度として発足したものである。地方自治法制定に際して都区制度は大都市制度の一環として一般的な制度とされ、以来、現在までこうした位置付けに変更はない。

二 したがって、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い。

三 地方自治制度として、首都ないし首都圏に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って地方行政に特別の行政需要ないしは要因が生じているかを考慮して判断す

べきである。

四 「都区制度の改革に関する答申」(平成二年九月二十日)を答申するに至った第二十二次地方制度調査会の審議の過程においては、こうした論点についても議論されたところである。首都としての機能が地方自治制度に影響しているものとしては、現行においては、警察制度における警察庁の設置が考えられるが、これ以外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ものであり、ことさら首都圏制度として特別の制度を設けるといふ方向にはならなかったものである。

問三十五 首都圏制度のあり方の中で、今回の都区制度の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。

問三十六 首都圏整備制度との関係において、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答一 現行においては、首都圏整備制度として、首都圏整備法(昭和三十一年法律第八十三号)を中心に各般の個別法令が設けられており、その概要は別添のとおりである。

これらの首都圏整備制度は現行の地方自治制度の枠組みの中で所要の措置を円滑・的確に講じるためのものである。したがって、首都圏における行政の効果的・効率的遂行のため地方自治制度自体を変更・修正するものではない。

二 しかしながら、複雑・困難の様相を深める首都問題ないしは大都市問題に対処するため、地方自治制度における大都市制度(都区制度・指定都市制度等)と首都圏整備制度はあわせて検討の俎上に挙げられ、両制度を有機的に組み合わせることにより、適切な解決を図るよう提言されてきた経緯がある。

第八次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」(昭和三十七年十月一日)に

においては、都及び特別区の制度の合理化として、都区制度の改革の方向を示すとともに、**首都**行政及び**首都**整備に対する国の配慮、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をも盛り込んでいる。

第十四次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」(昭和四十五年十一月二十日)は、大都市制度全般に及び答申であるが、特別区制度の改革の考え方に言及するとともに、**首都圏**を含めた大都市圏における計画策定・実施の実効性確保、**首都圏**整備委員会の機能強化、国による財政措置の拡充等を提言している。

三 今回の改革の前提となる第二十二次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」(平成二年九月二十日)においては、**首都圏**整備制度の問題に関する言及はない。都区双方の関係者の要望に対応して都区制度に係る結論を得たものであったためであるが、これにのっとった今回の法案においても**首都圏**整備制度に変更は加えていない。

問三十七 **首都**機能移転の問題との関連で、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答一 **首都**機能移転の問題については、移転そのものの是非、移転先地の選定等を巡り、現在、関係方面において議論が進められているところである。

地方自治制度の観点から、移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度をどのようなものとして構成するかについては、既存の大都市制度の見直しと併せて、今後十分な議論・検討を経る必要があるものと認識している。

二 今回の都区制度の改革は、直接には**首都**機能移転問題に結び付くものではない。

しかしながら、今回の改革に示された方向性は、**首都**機能移転問題において向かうべき方向性と共通するものであり、今後、**首都**機能の移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度を検討するに当たっても尊重すべきものである。

新しい全総計画においては、東京圏への人口、諸機能の集中が国土構造上大きな問題であり、東京では**首都**としての機能のみでなく、長期間通勤、交通混雑、災害に対する脆弱性、大気・水質汚染、水需給の逼迫、廃棄物の処理等様々な大都市問題が発生していることを指摘した上で、東京が三千万人を超える人口を擁する世界最大の都市圏を形成していること、**東京が我が国の首都であること**という2つの側面に着目して、各種の施策を推進していかなければならないとしており、**首都**機能移転についても国土政策上極めて大きな効果を有するものとして、地方分権、規制緩和、行財政改革等の国政全般の改革と並行して積極的に検討を進めるべきとしている。

三 今回の改革の考え方は、人口が高度に集中する大都市地域にあっても、基礎的な地方公共団体としての特別区を設け、住民に身近な事務を処理させることとし、これを包括する地方公共団体である都は広域の地方公共団体として広域性のある事務を中心に処理していくというものであるが、**首都**機能移転も大都市問題の解決策としての意味を有するものであり、**首都**機能の移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度を検討するに当た

ってもこの考え方と同じ方向で議論を進めていくことが基本であると考えている。

問三十八 **首都**であることに伴う特別の事情に対して、地方制度としてどのような対応が図られているのか。

答一 昭和十八年の東京都制施行に当たっては、**都区制度**は、**首都**に特有の地方制度として発足したものである。地方自治法制定に際しては**都区制度**は**大都市制度**の一環として一般的な制度とされ、以来、現在までこうした位置付けに変更はない。

二 したがって、現行の地方自治制度においては、**首都制度**として特別の制度が設けられているわけではない。

三 地方制度として、**首都**に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って特別の行政需要ないし要因が生じているかを考慮して判断すべきである。

首都としての機能が地方制度に影響しているものとしては、現行においては、**警察制度**における**警視庁**の設置が考えられる。

四 これ以外は、**首都**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。

こうした意味では、**実態上**、**都区制度**が**首都圏制度**としての側面も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。