

特別区制度

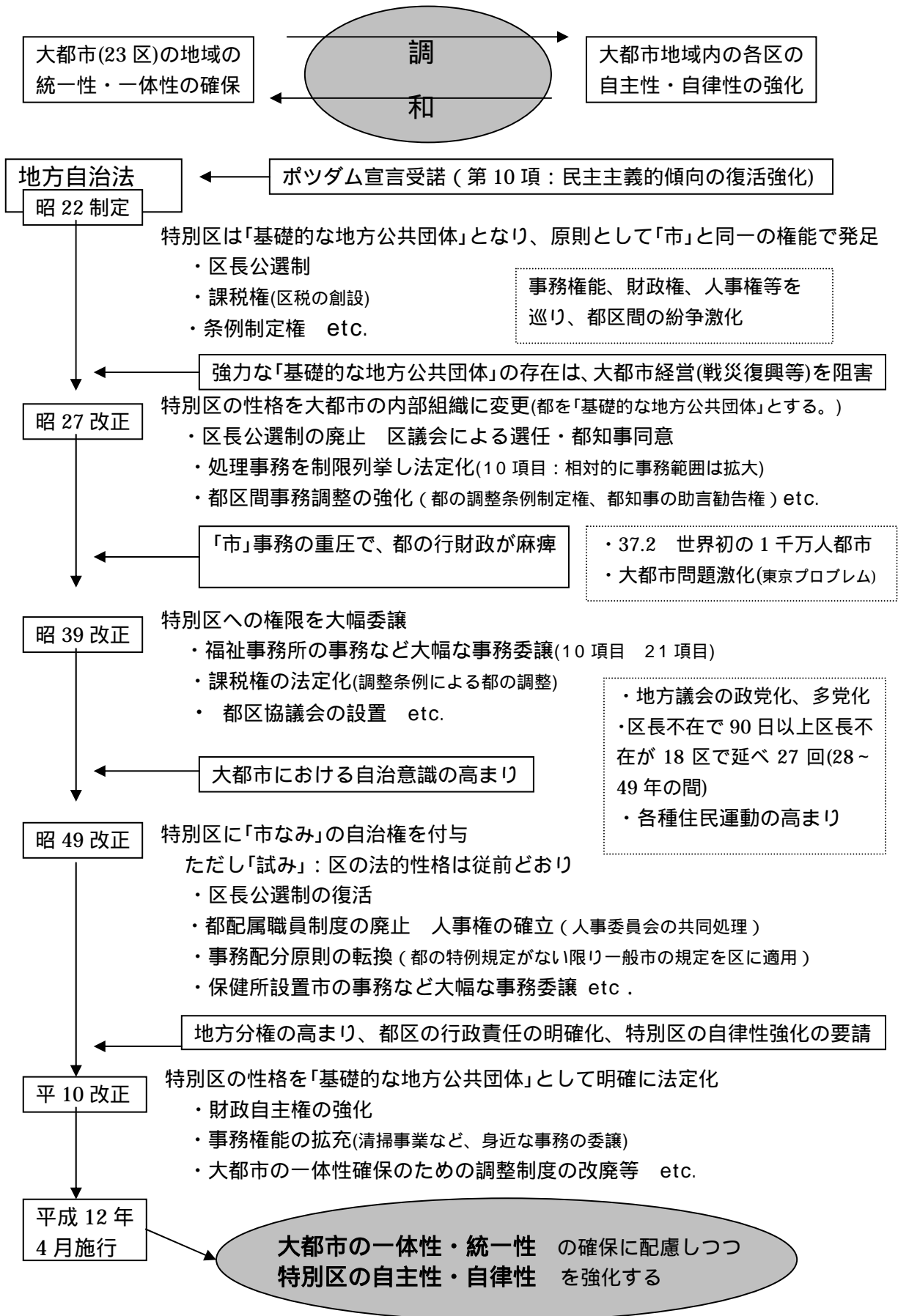
戦後沿革資料

(財)特別区協議会 調査研究部

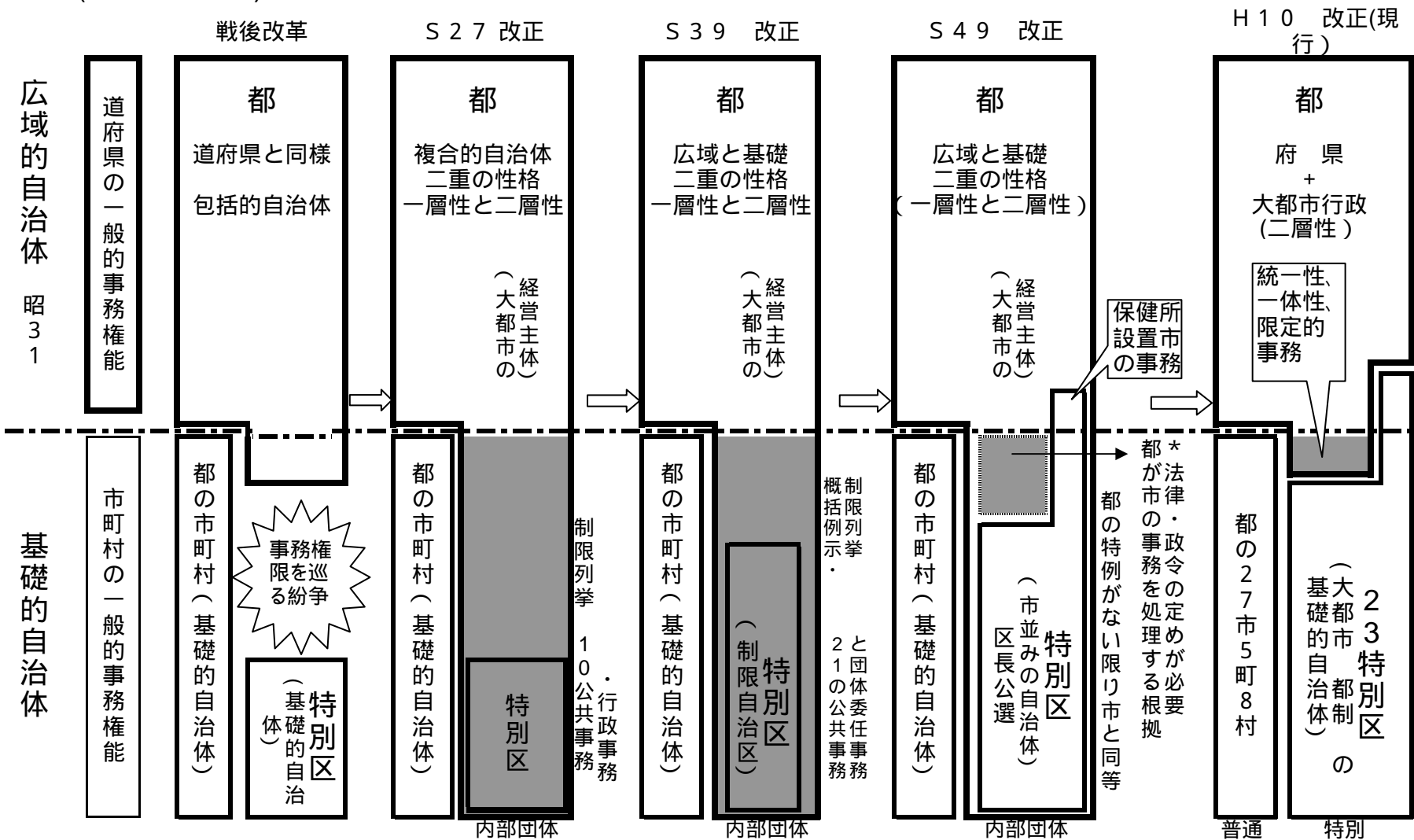
目 次

戦後都区制度の歴史的変遷（概略）	1
都制（大都市制度）の事務権能変遷のイメージ	2
都区関係の変遷と税財政制度	3
「東京都制」の誕生	4
「東京都制」最後の改正	5
地方自治法制定時の「特別区の地位」	6
自治権拡充運動の起源	7
事務権限等を巡る「都区の確執」	8
地方行政調査委員会議 / 決着を求めて	9
神戸第二次勧告 / 制限自治区	10
運動方針の転換 / 特別区の「悲願」	11
27年改正 / 区長公選制度の廃止	12
都制調査会 / 27改正は政治的妥協	13
39年改正 / 都行政の行詰りの打開	14
39年改正後の特別区制度	15
第15次地方制度調査会答申	16
49年改正 / 区長公選制の復活	17
第22次地方制度調査会答申	18
H10年改正 / 基礎的地方公共団体	19

戦後都区制度の歴史的変遷(概略)

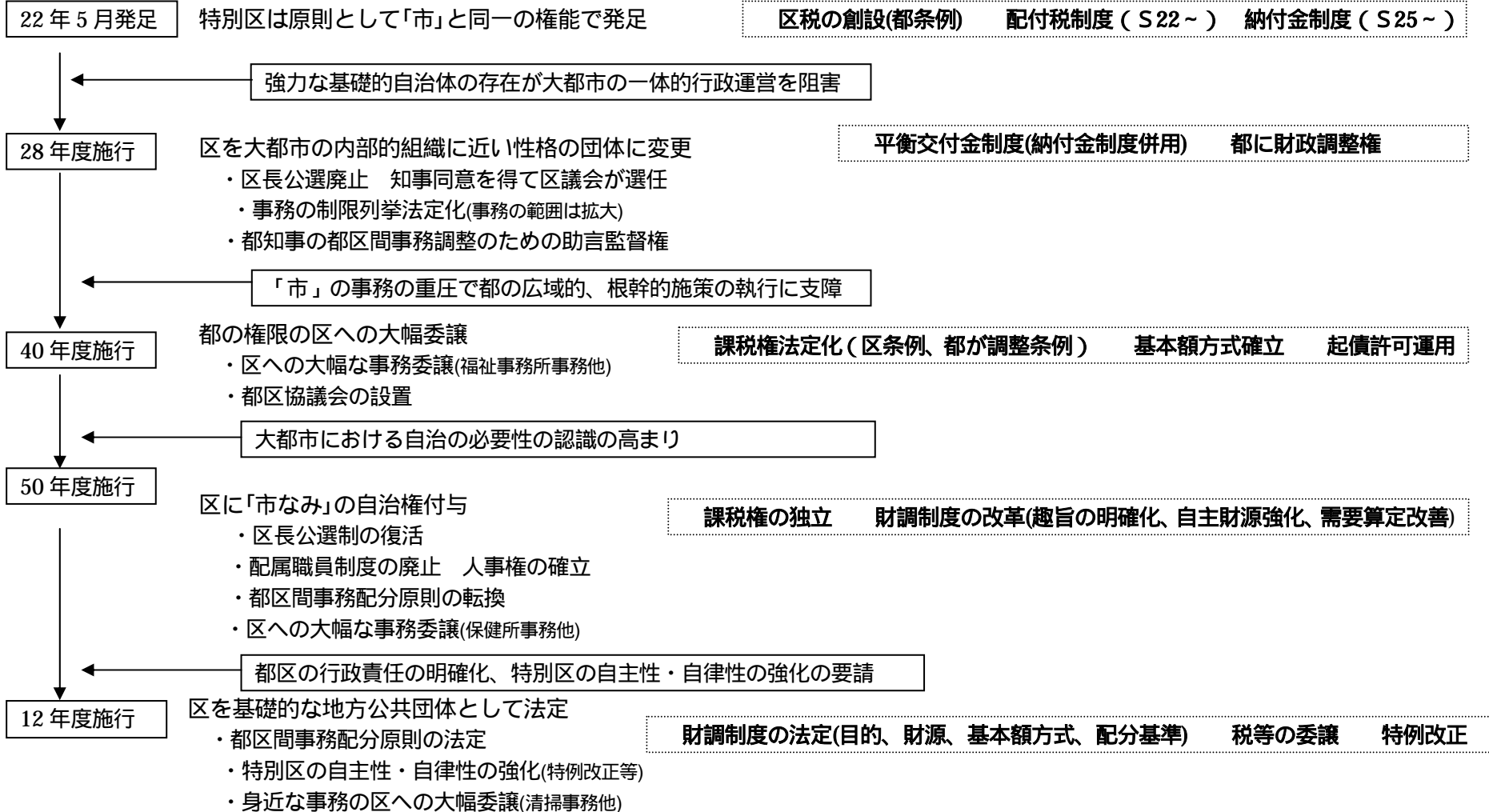


都制(大都市制度)の事務権能変遷のイメージ



都区関係の変遷と税財政制度

都区制度の変遷は、大都市の一体性の確保の要請との調和を考慮した自治拡大の歴史



「東京都制」の誕生 s18.6.1 法律第89号

東京市の急速な発展に対処するため都市計画法（T9.1）が施行され、東京駅を中心に半径16km程度の範囲を「大東京地域」と規定（内閣告示）した。また、東京市の人口は、第1回国勢調査（T9.10）で、217万3,201人に達し日本最大の都市であったが市域は狭く（約81K㎡：大阪市、名古屋市に続く第3位）、過飽和状態であった。

昭和7年10月1日、国家的見地より敢行された市域の拡張により、市隣接の5郡82町村が編入され、人口はニューヨークについて世界第2位、面積は第5位（約550K㎡）の大東京市（人口約200～500万人、府人口の92%）が出現した。

市制（3～4万人）とは別に大都市を律する法制として「東京都制並五大都市特別市制実施要望書」が提出され、昭和10年～15年にかけて、都長官の選任問題、都の区域、区の性格などを巡り、東京市や衆議院の「自治分権主義」の立場と、政府や貴族院の「官治集権主義」の主張が対立していた。

【提案理由】《S17.11.24閣議決定抜粋》

『東京八帝都ニシテ大東亜建設ノ本拠タリ従ッテ其ノ行政ノ拳否八国政ノ進展ニ関スル所至大ナルモノアルニ鑑ミ真ニ帝都ノ性格ニ適応スル体制ヲ確立スルト共ニ其ノ行政ノ統一及簡素化ト刷新強化トヲ図ル為東京都制ヲ制定スルノ要アリ是レ本案ヲ提出スル所以ナリ』

【概要】

東京府及び東京市を廃し、東京府の区域をもって東京都を設置する。

都の首長は、官吏をもってこれに充てる。

都に都議会及び都参事会を置く。

都庁の職員は、幹部級を官吏とし、その他必要なる範囲において吏員を置く。

都の財政は単一制とする。

都の下級行政組織は、原則として区とするも、現在の東京市以外の地域における市町村は、差当たり従来如く之を存続せしむることを得る。

区の自治権については、概ね現制に準じ必要なる整備を加うる。

都は内務大臣においてこれを監督し、区及び市町村は第一次において都長官、第二次において内務大臣これを監督する。 etc.

【区の性格と事務処理権能】《東京都制第140条》

区は、都の下級行政組織となったが、『区八法人トス』とし、官の監督を受けて『財産及営造物ニ関スル事務』を、また、都条例に依って『区ニ属スル事務』を処理することとなった。

「東京都制」最後の改正 s21.9.27法律第26号

旧都制とは：『…都は、其の区域が従来の東京府の区域に依ること及び内務大臣の直接の監督に属する団体であることに於いてこれを府県と同性質の地方公共団体と看做すべき点もあるが、同時に他面に於いて都は東京市を廃してこれに代わるべき地方公共団体として設けられるのであるので、基礎的団体である東京市の性格をも継承すべきものである。』

其処で都の性格を如何に規定するか、と謂ふことが問題になるのであるが、本法に於いては都は市町村と同様な基礎的地方公共団体として構成された。従って後述の如く都に区市町村を置くのであるが、これは単に都の内部的下級組織たるに止まり、府県内の市町村とは異なり其れ自身基礎的地方公共団体たるものでない。

都と都の区市町村との関係は、従前の東京市の其の区との関係又は一般に市町村と其の財産区（市制7章、町村制6章）の関係と同様であって、府県が市町村を包括するのは其の本質を異にする。《加藤陽三著「東京都制概説」s18》』

戦後初の地方制度改革は、連合国総司令部（GHQ）の日本民主化政策の第一陣として、新憲法草案の審議と歩調を合わせ併行して行われた。

地方制度改革四法案（東京都制・府県制・市制・町村制）が提案された昭和21年7月3日は、ニューヨークの極東委員会が全会一致で「新日本憲法の基本原則」を採択した日である。

【提案理由】《S21.7.5第90回帝国議会抜粋》

『東京ノ区ニ付キマシテハ、東京都ノ一体性ヲ害シナイ限リニ於キマシテ之ニ最大限ノ自治権ヲ与エ、其ノ自治的発展ヲ促進致シマスコトハ、延イテハ都政全般ノ進展ニ寄与スルモノト考ヘマシテ所要ノ改正ヲ行ツタノデアリマス』

【主要改正点】

- 「区民」の概念を認め、その権利義務を定めたこと
- 区条例及び区規則の制定権を認めたこと
- 区長を公選としたこと
- 課税権、起債権を付与したこと
- 区会の権限を拡充したこと etc.

【憲法上の自治体】《貴族院政府答弁》

『…率直に読みますならば、東京都の区が憲法に申して居ます所謂地方公共団体の長と認めまして、従って直接選挙をすべきもので…』とし、都の区を憲法上の基礎的地方公共団体として位置づけた。

地方自治法制定時の「特別区の地位」

【区は基礎的自治体】《s22.3 第92帝国議会》

『…区はこれを特別区とし、原則として市と同一の権能を認めることとし、東京都は基礎的地方公共団体でなく、道府県と同様に、市区町村を包括する複合的地方公共団体としたのであります。』《衆議院本会議説明 植原内務大臣》

『…都内の区なり市町村と云うものは、矢張り是が基礎的な団体であって、他の府県の市町村と同じ性格のものである。都は其の上に立つ所の複合的な団体である。即ち性格として道府県と同じものであると云う風に規定して居るのであります。』

《貴族院特別委員会補足説明 鈴木俊一政府委員》

【都を府県とする理由】《s22.3 内事局編纂改正地方制度資料第二部》

…東京の如き龐大な人口を擁し、且つ相当広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実質上何ら異なる所がないにも拘わらず、かくの如く法制上の取扱を顛倒しているのは(都を基礎的地方公共団体としていた東京都制：筆者注)極めて不合理であって、理論には忠実であるが実際にそくさないものといわなければならない。

かくの如き法制(都が基礎：筆者注)を採用したのは、以前の東京市を廃し、その実態を残して置くために外ならなかったのであるが、今回東京都の区を統合して、これに市と同様の権能を認め、都は必要に応じて条例でその調節を図ることができるものとすれば、敢えて35区の区域を総合した区の存する区域に、人格が存する如き法制を維持する必要はなく、区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。

【地方自治法施行に関する通牒】《s22.5.3 内務次官発 抄》

『二の二 東京都は本法施行とともに基礎的地方公共団体でなく一般道府県と同様に、市町村及び特別区を包括する地方公共団体となり、その性格が全く異なるようになるから、経過的運営については特に留意するとともに特別区の存する区域については、その特殊性に即応する行政を行うに遺憾なきを期すること。』

5大都市の区との相違 自治の実態があるものを基礎と位置づけた

京都、大阪の両市の区は東京市の区とともに「市制第六条の市の区」として法人格を有していたが、東京市の区は財産營造物を有し、更にその区会は学区会を兼ね小学校をも経営していた。京都、大阪両市の区は財産も營造物もなく区会も置かず、法人区としての実績がなかった。よって、京都、大阪の区は、名古屋、横浜、神戸の区と同様に行政区となった。

自治権拡充運動の起源

地方自治法の制定・公布から僅か13日後の昭和22年5月16日、22区長協議会は、人事、財政権の確立と住民日常生活に直結する事務の委譲を求める「自治権拡充に関する具申書」を都知事に手交した。

【具申書前文】

22区長協議会は数回に亘り区の自治権拡充の内容に付協議検討を加えて来たが区域統合の趣旨並びに地方自治法に基づく特別区制定の精神に鑑み現状の如くでは全く区制存続の意味を没却し、斯くしては到底区政都政の円満活潑なる発展は期し得られないから至急都政区政の本質に立脚し人事権財政権並びに事務事業の全般に亘り、之を合理的に是正することが必要であるとの結論に達したのでここに之を取纏め具申することとする。

【不満の主原因】

都の調整条例制定権（法282条）と附則第2条に基づき効力を有した旧東京都制第191条の規定により、事務の多くが都に保留されたこと。

附則第17条に基づく施行令附則第4条で、道路法、水道条例、都市計画法等における市に関する規定を適用除外としたこと。

都配属職員制度（施行令第210条）により、区長に職員の任命権を与えなかったこと。

地方税法、警察法、消防組織法等、他の法令で、個々の区を一つの自治体として扱わないケースが少なくなかったこと。

etc.

特別区議会は、昭和22年12月10日、23区自治権拡充議員大会を開催し、宣言と決議を採択し、都知事及び都議会議長に手交した。

以降、昭和27年改正に向けて、都区間の紛争は激化していくことになる。

【大会宣言】

新憲法下日本民主行政の確立は地方分権の徹底と地方自治の円満なる発展のありと信ず。現下首都行政の実情は時代の趨勢に拘らず極端なる中央集権制に踳躄し旧態依然何等革新せられるところなし、今や都行政は財政の逼迫と膨大機構とによる半身不随性を露呈し停滞その極に達す。仍て我等は断乎都行政の中央集権を打破し特別区の自治権を拡充強化し以て各区の創意と自主性とを伸暢し清新澆刺たる首都行政の建設に邁進せしむることを期す。

右宣言す

事務権限等を巡る「都区の確執」

昭和22年12月27日、都議会議長より、自治権拡充議員大会の決議文について区長会に説明書の提出依頼（都議会第582号公文）があり、翌23年1月13日、東京二十三区特別区協議会は説明書を提出した。

昭和23年1月1日、保健所法施行に伴い、特別区の保健衛生事務が都の保健所に、道路清掃事務が衛生局出張所に吸収された。

都議会の斡旋を得て「都区行政調整協議会」が設置(S23.3.3)されたが、協定成立は移管10件委任8件に止まり、特別区が不満のまま同年10月解散となった。

区の要請を受けた地方自治委員会議が、都に早急に都区協議会を持つよう勧告を行った(S25.2.8)。

都は、中立委員5名（衆議院地方行政委員長中島守利、参議院地方行政委員長岡本愛祐、衆議院議員松岡駒吉、地方自治委員会議委員春彦一、同委員田中二郎）を含む「臨時東京都区行財政協議会」を立上げ(S25.3.22)応じた。

第1回中立委員裁定は、事務と財源の配分について、第8回都区調整協議会(S25.8.2)で行われた。しかし、昭和25年度都区財政調整の財政需要額を巡り都区が対立し不調に終わった。

第2回中立委員裁定は、第9回都区調整協議会(S25.9.2)で行われ、9月4日開催の第10回都区調整協議会で都区双方が受託回答したが、特別区に強い不満が残された。

昭和25年9月5日シャウブ税制改革により東京都特別区税条例が全面改正され、併せて都区財政調整に納付金制度が採用された。この結果、府県民税廃止に伴い増収となる特別区民税収入を都が吸い上げる結果（初年度全区が納付区、総額18億3,576万円）をもたらした。

かくして都区間紛争は地方行政調査委員会議（神戸委員会）に持ち込まれることとなる。

地方行政調査委員会議 / 決着を求めて

都区間の紛争は地方行政調査委員会議（神戸委員会）の場に持ち込まれた。委員会議（議長神戸正雄）は、都区双方に書面照会、説明聴取、実態調査を行った。

結果は、東京都に軍配を挙げることとなった。

【特別区の意見】《S25.12.23要請書抜粋》

『国策の基本原則たる地方分権の強化と地方行政民主化の徹底を期するため特別区の存する区域における自治方式について……先によるを尤も適当なりとの結論を得ました。』として、以下の改正を求めた。

- 1 23特別区は、その名称「特別区」を「首都市（仮称）」と改めること。
- 2 23首都市の行財政については地方自治法の精神に則り一般市と同様にその自主自律性を確立せしめること。
- 3 23首都市の区域は、都の区域外とすること。
- 4 23首都市は、その連合体（事務組合）を組織し、左の事務はその連合体が執行すること。

23首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市の事務

23首都市の連絡調整に関する事務

23首都市の区域における府県の事務

【都の提出意見抜粋】

『…大都市を構成し、単に全体と部分との関係に過ぎない個々の区に対し、強力な自治権を付与することは、大都市の有機的、総合的行政機能を破壊させる結果となる。換言すれば、都の区は本来において、都の行政区画的性格のものであり、都自体が基礎的地方公共団体たる性格を有するものというべきである。』として、以下の改正を求めた。

- 1 都は条例で区部を分けて行政区とし、都知事の権限に属する事務を分掌させるものとする。
- 2 行政区の長は、都知事が任命するものとする。
- 3 区行政に区民の意思を反映させるために住民の公選により合議制の助言、勧告機関を置くものとする。
- 4 その他は概ね現行地方自治法の行政区に関する規定を適用するものとする。

【特別区改革案骨子】《S26.8.14神戸委員会第二次勧告案》

基礎的地方公共団体ではなく、都の下部機構とすべきとしたこと
行政権を圧縮し、課税権を持たない制限自治区とすべきとしたこと
首長選任方法の変更は憲法違反の疑いありとして勧告しなかったこと

神戸第二次勧告 / 制限自治区

S26.8.14：地方行政調査委員会議が、特別区制度改革に関する勧告の「案」を発表した。

S26.8.21：四者全員合同会（区長、議長、自治権拡充委員長、財政委員長）が「区民自治擁護連盟」結成を決定、直ちに活動を開始した。

S26.9.11：23 区区民自治擁護連盟連合大会を神田共立講堂で開催し、宣言・決議文を採択した。

S26.9.14：大会決議文と70万人署名簿を地方行政調査委員会議に提出した。

S26.9.22：地方行政調査委員会議は第二次勧告（都区制度改革）を内閣及び国会に提出

【第二次勧告要旨】《S26.9.22》

『…都は、…道府県と性格を異にするものではないが、地方自治法附則第2条但書において東京都制第191条の効力が存続せしめられており、東京都のみは例外的に特別区の存する区域において、市としての性格をも併せ有することになっている。』とし、その理由を『…特別区は、…その実態は大都市の下部組織であるという事実を鑑みて、大都市行政運営の一体性を阻害しないように配慮されたためである。』とした。

その上で、『…特別区を地方公共団体として存続する必要を認めつつも、大都市行政の一体的能率的運営の必要性を重視し、特別区が大都市の下部組織であるという性格を明確ならしめることとしたのである。』とし、『…特別区の性格は、基礎的地方公共団体たる市と同様のものではなく、財産区、都の区又は市制第6条の市の区に近いものとするのが適当である。』とした。

調査委員会議は、首長選任方法の変更は憲法違反の疑いありとして勧告しなかった。

【勧告に対する都の意見】《制限自治区の構想抜粋》

制限自治区は大要左の如き構想のものとする。

(1) 区長公選制を廃止し、区長は知事の任命制とする。

理由 都区の特殊な関係に即応し、地方的特色を保持しつつ、且つ、渾然一体となって大都市行政の円満な運営を図るためには、都区及び区相互間における緊密な連携が必要であるが、これを阻害し都区間に紛争の絶えない最大原因は区議会の存在よりもむしろ現行区長公選制にあるものと確信する。

……勧告が区長公選制廃止について何等言及するところがないのは誠に遺憾であってこの点こそ都区問題の核心であり、この改革なくしては、他の改革処置も結局において実行を挙げることができず都区紛争の萌芽はなお温存されることとなって悔を後日に残すことになることは明らかである。

(2)~(5)略

運動方針の転換 / 特別区の「悲願」

「首都圏構想」を掲げた特別区と「行政区の構想」で対抗する東京都との紛争は、神戸勧告を受けた国会の場に移ったが、軍配は都に挙がるようとしていた。

四者全員合同会は、S26.12.1「今後の運動方針」を決定し、S27.3「要請書」を作成し関係者に懇請したが実らず、以降特別区の「悲願」となった。

【要請書抜粋】《S27.3四者全員合同会決定》

……特別区は、地方自治法施行以来、その存立の使命を果すべく都並びに関係方面に対して不断の要請を続けて来ました。それは、……略……。

しかも大都市としての一体性の必要を認め、特別区の存する区域における大都市事務は、特別区に代って都が執行することを適当と認めるものであり、特別区の存する区域を二十三に分割、解体せんと主張するものではありません。

然るに、……略……

特別区の謙虚にしてしかも控目なこの要請も、一部反動方面においては行き過ぎと論難せられ、更に最近有力筋において特別区の性格を戦時都制に復元し、その行政権を圧縮し、更に財政権をも剥奪し、もって実質的行政区になすを適当とするとの意見がなされていますが、これはわが国、民主政治の逆転と地方自治制度を冒瀆するものであり、憲法上五百万区民に与えられた既得の自治権を剥奪せんとするものであって、われわれの断じて承服し得ないところであります。

思うに都区間における問題発生の主因は、立法の無統制にあるのであります。その例を挙げれば、……略……

については来るべき地方制度の改正に際し、多年に亘る都区間問題発生はこの根元を除去し、もって都区共同生成発展を期するため、次の通り実現せしめられるよう、特段の御配慮下されたく、ここに二十三区特別区長、同議会議長、同自治権拡充委員長、同財政委員長会合同会議の決定に基づき別冊説明書相添え懇請いたす次第であります。

一、性格について ……略……

二、行政権について …略……但し次の事務は特別区に代わって都が行うものとする。
総合的企画と統一的処理を要するもの 例：警察、消防、水道、交通、港湾事業等
大都市的連絡調整施設 例：中央保健所、中央図書館等 ~ …略…

三、財政について

…略…

…略…。但し、左の特例を設けること

都が特別区に代わって行う事務に要する経費の財源に充てるためその必要なる限度において、都は法律の定めるところにより特別区税の一部を都税として課すことができること。 略

以下、四、人事権について / 五、議会の組織運営について / 六、法令の改正について
…省略…

27年改正 / 区長公選制度の廃止

神戸勧告は首長選任方法の変更は憲法違反の疑いありとして言及していなかった。

【提案理由説明】《第13回国会衆議院地方行政委員会：岡野国務大臣》

『…現行法上は都も特別区もともに市としての事務を分割して処理することとなっており、その間の調整がなかなか困難であり、…これを改め、特別区はその実体に即するように、大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、…その自治権との間の調和を図る必要がありますので、区長の公選制度を改めて都知事が特別区の議会の議員の選挙権を有する年齢満25年以上の者について特別区の議会の同意を得て選任するものと改めた次第であります。』

【政府統一見解】《S27.6.18参議院地方行政委員会：岡野国務大臣》

『…地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従いまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は……政府の統一解釈として申し上げる次第であります。』

【施行通達抜粋】《S27.9.1自甲第66号》

第三 特別地方公共団体に関する事項

一 特別区に関する事項

従来、特別区は、原則として、市と同様な権限を有するものとされ（法283、法附則17）、都（東京都）もまた特別区の存する区域においては、市と同様な権限を有することとされており（法附則11）、従って都区間の事務及び財源の配分が明白でなかったので都区間の合理的調整を図り大都市行政の統一的且つ能率的処理を確保することにより都民の福祉を増進するため、特別区の手務を法定し、特別区に属すべき事務以外のもので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ない事務は、都が処理することとし、特別区は大都市の内部的な特別地方公共団体であって限定された権能を有するものとし、都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体である性格を明らかにしたものであること。

以下、(1) 制限列举事務、(2) 委任、(3) 区長公選廃止、(4) 執行機関の権限等、(5) 都の調整条例制定権、(6) 都区財政調整、(7) 廃置分合・境界変更、(8) 都配属職員制度等 …略

都制調査会 / 27改正は政治的妥協

都制度調査会は、地方自治法に基づき条例で設置（S31.1.12）された知事の附属機関である。

【首都制度に関する答申】《S37.9.8：第6下部機構から抜粋》

特殊にして複雑膨大な都行政の一体性を保持しつつ、その民主的、能率的な処理を図るためには、都のみで一切の行政を行うことは適当でないので、都に包括される地方公共団体（「下部組織」という。）として、現に特別区の存する区域に特別区を、その他の地域に市町村を置く。

なお、特別区の存する区域に隣接して市街化しつつある区域にも特別区制の適用を考慮する。…略

1 特別区（以下「区」という。）…(1)区の区域 略

(2) 区の性格

区の存する区域全体の社会的一体性にかんがみ、行政の統一性と均質性を確保する必要があり、各区を完全な自治体として独自の行政を行わしめることは、特別区の実情に即しないのみならず、特別区を完全自治体として支える独自の区民意識が必ずしも強固であるとはいえない現在の実情を考慮し、**区の性格は、都の下部機構として都の統制下に置かれる制限自治体とする。**

(3) 区の組織

ア 区議会 …略

イ 区長

区長は、区の住民が直接これを選挙する。区長の地位、区議会との関係、住民の区長に対する解職請求権は現行のとおりとするほか、大都市行政の一体性の確保を必要とする事務について、区長が都知事の指揮監督に服さず又はその事務の管理もしくは執行を怠る場合には、都知事は区民の一般投票による区長の解職を請求することができるものとする。

（内容説明）

現行の区長選任の方法は、昭和27年の地方自治法の改正に際して、**政治的妥協の結果とられた方法**であり、区長の改任に際し、相当長期にわたり空白を生じた例も多く、実際の運用上にも弊害が多い。従って、現行の選任方法が望ましくないことは、各方面のほとんど一致した意見である。

この答申において、区の性格は制限自治体としたが、しかし、区又は区長が処理することとした事務は、直接住民の日常生活に結びつくものである。それらの事務を処理すべき区長は、多数区民の意思を反映して選任され、区民に対して直接責任を負うものとするのが妥当であり、このための制度としては、直接公選制によるのが、最も簡明にして適当な方法である。

…以下、省略

39年改正 / 都行政の行詰りの打開

S39年改正（法律第169号）は、第8次地方制度調査会答申に基づくものである。改正案は、第43回国会（会期終了）及び第44回国会（解散）に提出されたが、いずれも審議未了で廃案となり、第46回国会に三度提出されて可決成立した。

【第8次答申抜粋】《S37.10.1地方制度調査会答申》

『…都は、…市の事務をも併せ行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、質量ともに膨大となり、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われていない現状で、都は、自治体として本来果たすべき機能を完全に果たしていないといっても必ずしも過言ではない状況である。』

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委譲し、都は、総合的な企画立案、大規模な建設事業、なかんずく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することが必要である。』

S38.9.13 自治省は、自治法に基づく調査団を都に派遣して行財政を調査し、報告書を取りまとめ都に助言・勧告を行った。

【助言・勧告抜粋】《S38.11.27東京都行財政調査報告》

- (1) 都の行政事務のうち、住民に身近な事務はできるだけこれを特別区に委譲すべきである。また、予定されている地方自治法の改正によって区に委譲されない事務についても、また、その以前においても、条例委任、規則委任等によって区に処理させる途がなお開かれているのであるから、都はこれら事務移管の方途を積極的に活用するとともに、所要の財源措置を充分講ずるよう努力すべきである。
- (3) 現行都区財政調整については、その方式を合理化するとともに、できるだけ特別区の自主財源を拡大するよう再検討すべきである。
- (2)、(4)、(5) …略

【提案理由説明】《S39.1.31第46国会衆議院地方行政委員会：早川自治大臣》

『…都は、…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り、首都として、また大都市としてその機能を十分に果たすことができない状態になっている…このような都行政の現状を改善するため、…都と特別区との間において、その事務及び税源の合理的な配分をはかるとともに、当該事務の処理について都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を促進し、あわせて特別区の議会の議員の定数の定限に関する規定の整備を行おうとするものであります。』

39年改正後の特別区制度

S39年改正（法律第169号）は、第8次地方制度調査会答申に基づき、都行政の行き詰まりを改善するためであったが、結果的に特別区の自治権拡充となった。

【市に近づけるべき】《S39.6.4第46国会参議院地方行政委員会：佐久間政府委員》

『...十分民意を反映しながら住民の批判と監視のもとに行政を行っていくという地方自治の基本の考え方からいたしましても、行政区とすることには賛成しがたい。

...今後の行き方といたしまして制限自治区という性格はそのまま維持しながら、しかし、その与えられる自治権の範囲というものは、可能な限り普通の市に近づけてまいるという考えが正しいのではなかろうかというふうに考えておるわけでございます。』

《特別区の性格》

制限自治区であるが、自治権の範囲は可能な限り普通の市に近づけるものとされた。

《区長選任問題》

立法政策の問題として公選制も今後検討すべきものとされた。

《自主行政権》

法第281条第2項が全面改正、項目数が10項目から21項目へと増加された。また、制限列举と概括例示とを組み合わせたものとなり、事務権能は大幅に強化された。

新委譲事務の例、

- 福祉事務所の設置、生活保護、老人福祉等社会福祉に関する事務
- 保健所及び優生保護相談所の施設管理、伝染病予防、結核予防、トラホーム予防、寄生虫病予防等保健衛生に関する事務
- 清掃に関する事務（但し、収集運搬の施行は「別に法律で定める日」）
- 土地区画整理事業及び防災建築街区造成事業
- 建築基準行政に関する事務（但し、一元的処理が必要なもの、大規模な建設事業にかかるもの等は、政令で除外することができる。）

《自主財政権》

普通税では市町村民税法人分及び固定資産税、目的税では都市計画税及び入湯税を除き、地方税法上、一般市と同様の課税権が認められた。（但し、都の調整条例により税目は限定）

S22年から権能のあった起債の運用が行われるようになった。

都区財政調整制度が地方交付税方式に改められた。

《都区協議会》

都と特別区及び特別区間の調整制度として、事務の管理及び執行について連絡調整を図るための共同の協議会の設置が法定された。

第15次地方制度調査会答申

【第15次答申抜粋】《S47.10.26地方制度調査会答申》

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、…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。

…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の間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の間紛争は、特別区の事務、人事、財政の措置が確立されて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

…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。…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・し尿の終末処理及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、保健所の設置及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、都と特別区及び特別区相互の間まさつ、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。

49年改正 / 区長公選制の復活

S 49年改正（法律第71号）は、第15次地方制度調査会答申（S47.10.26）に基づくもので、第71国会に法案提出（S48.3.8）されたが、会期終了のため審議未了廃案となっていた。

【提案理由抜粋】《S49.5.14第72国会衆議院地方行政委員会：町田国務大臣》

『…特別区の区長の選任制度を中心とする特別区のあり方についての第15次地方制度調査会の答申の趣旨にのっとり、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おうとするものであります。』

【特別区の性格】《S49.5.16衆議院委員会：林（忠）政府委員》

『…政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるとい、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。』

『…特別地方公共団体の中にかつて特別市という制度がございまして、これが現実にもしどこかで施行されておるとすれば、この特別市は憲法上の地方公共団体と言わざるを得ないというものであったはずでございます。』

したがって、自治法でいう特別地方公共団体というのは、「特別」と名前がついておるから憲法上のものではないということでは全くございません。』

『…現在の東京都の特別区も、これからの改正によって、より自主性、独立性が徹底してまいりますれば、あるいは憲法上の地方公共団体、一般の市町村と変わらないと考えざるを得ないようなことも将来はあり得るのじゃないか。そういう方向の改正を今度御提案してございますが、現在はなお徹底を欠いている。そういう意味で従来の性格の延長と考えつつ、…憲法上の性格そのものは変えないという考えの上に立って対処した次第でございます。』

【特別区制度のあり方】《S49.5.16衆議院委員会：林（忠）政府委員》

『今度の改正は、特別区を、できるだけ一般の市に近い権能を持ち、その自主性を強化しようという方向であることは間違いございません。しかし、その方向のみが正しいと思っているわけでは実はございませんので、大都市制度が抱えている永遠の課題として、各部各部の自主性、独立性、自治権内容の強化ということと、それから全体を通ずる一体性の確保ということの調和を常に考えていかねばいけない。』

『…今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるといことになれば逆の方向も考えなければいけない。そういう意味で、…これは一つの試みと考えざるを得ないので、…』

第22次地方制度調査会答申 H2.9.20

S56.8.28 特別区政調査会が『『特例』市の構想』を答申

S59.6.7 都制度調査会が『新しい都制度のあり方』を報告

S61.2.19 都と特別区間で『都区制度改革の基本的方向』を合意

S62.6.11 第21次地制調第7回総会で『都区制度等のあり方』が審議項目に決定

S63.10.25 第22次地制調第2回総会で審議項目に決定、H2.9.20 第9回総会答申決定

【基本的な考え方】

1. 『…審議の過程において、指定都市制度を含む大都市制度又は巨大都市圏である首都圏制度の改革を検討し、都区制度のあり方はその一環として考えるべきではないかとの有力意見が提起され、活発な議論が展開された。

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。』として、**都区が求めた改革（『新しい都と新しい基礎的自治体』からなる新しい二層の大都市制度）に対する判断を避けている。**

2. 『…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革後においても、なお都と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。』とし、

3. 『…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…』として、**現行の都区制度を前提とした改革に枠をはめている。**

【答申の特徴】

答申は、改革の実施条件として、第8次答申（S37.10.1）で指摘し未だに実現していない『一般廃棄物の収集・運搬に関する事務』の区移管に強いこだわりを示している。

『…昭和49年の制度改革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考え。すなわち、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務、…』『…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。』

『…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。』

H10年改正 / 基礎的地方公共団体

平成 10 年改正（法律第 54 号）は、平成 2 年の第 22 次地方制度調査会答申（H2.9.20）を踏まえ特別区を「基礎的な地方公共団体」と位置づけるものであるが、清掃事業（一般廃棄物の収集運搬）移管についての「関係者の意見の一致」が条件とされたため、特に都の労使合意を巡り法案提出まで紆余曲折を重ね平成 10 年改正となった。

【提案理由抜粋】《H10.4.2第142国会衆議院地方行政委員会：上杉国務大臣》

『…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移譲を行い、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おうとするものであります。』

【戦後改革の意図達成】《H10.4.7衆議院委員会：中島委員vs上杉自治大臣》

戦後の昭和 22 年の制度改正の意図したものが今回の法改正でほぼ達成できたという認識か。

…今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける、こうゆうことになりまして、都の内部団体としての性格が払拭をされたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、こういうこととされたことから、昭和 22 年の制度改正の意図は基本的に達成をされたものと認識をいたしておるところでございます。

【都区制度の集大成】《H10.4.30参議院委員会：朝日委員vs鈴木行政局長》

昭和 22 年以降の一連の制度改革の流れと、その中における今回の改正の位置づけ、性格について伺いたい。

今回の改正は、特別区という現行の枠組みのもとにおいて、大都市行政の一体性というものを確保しながら、特別区の自主性、自立性というものを強化するという意味におきまして一つの到達点であるというふうに考えております。

【地方公共団体の性格】《H10.4.30参議院委員会：渡辺委員vs鈴木行政局長》

基礎的自治体ではあるが普通地方公共団体ではないということだが、住民から見て不自然に映ると思うが、見解を伺いたい。

…都にのみ置かれる特別区の制度であり、また大都市ということからくる特例というものは依然としてやはり必要でございますので、特別地方公共団体と位置づけることが正当である…。なお…都市と府県の機能もあわせ持った特別市という制度を自治法上設けたことがございます。それにつきましても、…特別地方公共団体と位置づけているところでございますので、確かに今、一部事務組合とか財産区ということと…あわせて同じところで規定をしておりますから、御指摘のような面もあろうかと思っておりますけれども、…そういった経緯もあるということも御理解いただきたいと思います。