



# 特別区的首長制度の

## 改変について

前参議院議員 岡 本 愛 祐

地方自治法で地方公共団体と定められているもののうち  
どれが憲法第八章地方自治の章の各条にいう地方公共団体  
であるかは、特に都の特別区について従来甚だ疑問とされ  
て来た。憲法自身は素よりそれを明白にしていなかつし、地  
方自治法もそれを明定していない。そこで専ら地方自治法  
による特別区創設の趣旨と地方自治法の条規の解釈に依ら  
なければならぬのである。

昨年六月十八日参議院地方行政委員会、地方自治庁長  
官岡野國務大臣は私の質問に答えて、東京都の特別区は憲  
法第九十三条の地方公共団体には入つていない。地方自治  
法において特別区に市に関する規定を適用しているけれど  
も、地方自治法の中において既に完全な市と同立場に置けな  
いような諸規定があり、またその後の経過においても警察

法等の規定で特別区を市と異なる取扱をしている立法制度  
があることから考へて、現在の特別区は完全な憲法にいう  
地方公共団体ではない、と答弁したのである。然るに昭和  
二十二年十月内務省で発行した改正地方制度資料第二部を  
見ると、第九十二帝國議會に地方自治法案が提出され、植  
原内務大臣は提案理由を説明し、本法案は東京都の区に対  
しては原則として市と同様の権能を認めることとする。等  
地方公共団体の自主性の原則を更に貫徹することに努めたの  
であるといひ、更に東京都については区はこれを特別区と  
して原則として市と同一の権能を認め、これと共に東京都  
は基礎的の地方公共団体でなく道府県と同様に市区町村を包  
括する復合的の地方公共団体としたのである、と説明してい  
る。また政府委員も、都の特別区は法人区ではなく、一般  
の市と同様の地方公共団体としたのであつて、即ち都は基

繼續して地方公共団体ではなく、区市町村の上に立つ包括的な地方公共団体であり、従つて特別区は市と同格の地方公共団体としたのである、と説明している。なお同地方制度資料中内務大臣答弁資料には、特別区制度を説明して、東京都のごとき長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、基礎的の地方公共団体であることは如何にも無理であり、都内の市町村と都との関係は、一般の市町村と道府県との関係と実質上何等異なるところがないのに拘らず、その取扱を顛倒しているのは極めて不合理であつて、理論には忠実であるが實際に即しない。今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整を図ることが出来るものとすれば、あえて区の区域を総合して区の存する区域に人格の存する如き法制を維持する必要はない。特別区は一般の市に比較して何等遜色なきに至つたので、これに市と同一の権能を与えることは何等支障ないのみならず住民自治の本旨に合致する、といつてゐる。

以上の説明によつて明かな通り、昨年八月の改正法以前は地方自治法上特別区は市と同様な基礎的の地方公共団体であり、従つて憲法上の地方公共団体であるとして取扱われ、原則として市と同一の権能を持たせるため、地方自治法第二百八十三条に「政令で特別の定をするものを除くの外、第五編中市に関する規定は、特別区にも之を適用する」と

いう原則を設けたのである。それ故に特別区の区長及び区議会の議員につき、同法第十七条の市長及び市議会議員の公選の規定が適用され、公選制を採られたのであり、しかもその公選制は憲法第九十三条第二項「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」という地方自治を保証する規定に基づくものである。岡野国務大臣は特別区は地方自治法上既に憲法上の地方公共団体たり得ない諸種の制限を受けているというが、昭和二十二年四月地方自治法の施行以来昨年八月の改正法までの間、特別区に關し地方自治法には特別区の性格を変更する如き改正を施されていなかったのであつて、岡野国務大臣がこれを知らなかつたのであれば不勉強であり、知つていて強弁したのであれば不都合極まりないのである。また特別区が各自自治体警察を設けず、消防署を置かず別に二十三特別区の区域に警察庁を設け、東京消防庁を置いてゐることは、警察法及び消防組織法が特別区の憲法上の地方公共団体である地位を奪い去つたものではない。各特別区は市と同様な自治体警察も自治消防も持ちうるのであるが、特に警察法第五十一条と消防組織法第十六条によつて、特別区の存する区域には新に各特別区が連合してその区域内における警察、消防の責に任ずることとしたのであつて、両法の間には、地方公共団体たる都が特別区の権限を剝奪して自ら警察消防

の責に任ずることとしたのではない。故にこの規定を楯として、警察法、消防組織法の制定によつて特別区が憲法上の地方公共団体でなくなつたとすることは不当である。また警察法と消防組織法と共に、地方税法第七百三十六條、社会福祉事業法別表、保健所法第一條、予防接種法第五條及び第二十四條、児童福祉法第七十一條、漁港法第三十一條等を引用し、それらの条規の制定によつて特別区を憲法上の地方公共団体の地位から引下したものであるとする岡野國務大臣の所説も、同様首肯することができぬ。地方自治の基本法である地方自治法を無視して、他の立法措置によつて特別区の憲法上の地方公共団体たる地位を、知らぬ間に奪い去つたと解釈するのはとんでもないことといわねばならぬ。

岡野國務大臣はまた、地方自治法の立法者がたとえ特別区を憲法上の地方公共団体であると考へていたとしても、地方自治法自身が既に特別区を完全な自治体であるとして待遇をしていない、しかも国会がいろいろの立法をして特別区を完全な自治体でなくしていながら、そのときに違憲論がでず、この度の地方自治法の改正だけについて違憲論が戦わされることは心外である、行政というものは生成発展して行くべきものである、たとえ立法当時にはそういう趣旨であつても、実情に合わなければ方向を変えて行くのが法の進展並びに社会の進展である、というのである。然

しこれは実に恐るべき議論といわなければならぬ。第一に特別区を憲法上の地方公共団体として取扱つたのは、それが完全自治体であるからではない。市と同様な基礎的な地方公共団体であるとしてである。一体完全自治体というのがわが国に存在し得るであろうか。市町村殊に都道府県の如き既に完全自治体ではない。国の枠の中にはまり、法令上種々の制限を受け、国から多額の補助金を貰ひ助成されているのである。特別区が完全自治体でないことは、都の枠の中にある地方公共団体である以上地方自治法制定當時から当然である。それにも拘らず地方自治法は特別区を憲法上の地方公共団体と認めていたのであるから、特別区が完全自治体でないことを理由として、これを憲法上の地方公共団体ではないとするのは大きな誤りである。第二に憲法の解釈特に第二章の戦争放棄等国の重要制度や第八章の地方自治等民主政治の基本法が、時の政府の都合によつて、朝には右に、夕には左にと正反対に解釈せられるのであれば大変である。このような調子でやられるのであれば、都道府県の如きもいつの間にか完全自治体でないことを理由として、憲法上の地方公共団体ではないと解釈せられ、知事の公選制度を廃止せられることが可能であろう。そんなことでは憲法で保障された地方自治は根底からくずれてしまふ。

そこで昨年の地方自治法改正法審議の際、特別区の区長

の公選制を廃止することは即ち憲法に保障されている地方公共団体の首長の公選制を廃止するものであつて、憲法第九十三条第二項の規定に違反するとの論難が盛んに行われたのである。私は改正法案を違憲にあらずと解釈せんがためには、改正法案中特別区に関する第二百八十一条の改正規定と、第二百八十一条の二の追加等によつて、特別区を憲法上の地方公共団体でなくしたのだとの証明ができなくては理解ができないとしたのである。私はその点を追及して岡野国務大臣だけの意見でなく、閣議を開いて検討した上で政府の責任のある再答弁を要求した。岡野国務大臣はその午後委員会再開の劈頭特に発言を求め、「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るが、その後の特別区の成長に鑑み、都道府県、市町村とはその性格を異にするので、今日改正を加え憲法上の本来の地方公共団体でないものとして立案したものであり、従つて区長の公選制度を廃止しても憲法違反の問題は起らない」と再答弁をしたのである。しかし改正法の規定によつて特別区がどの程度に性格を変えたか。果して憲法上の地方公共団体たり得ない程度に性格の変更を来したかは大いに検討を要するものである。改正法の規定によつても性格を変更しえなかつたとすれば、当然憲法違反の問題は起る。

それでは次に昨年の地方自治法改正法が、第二百八十一条第二項に特別区の処理する事務を列挙することとし、且つ同条第四項に「第二項の規定により特別区に属するものを除くの外、特別区の存する区域において、法律又はこれに基く政令の規定により市が処理しなければならぬ事務は、都がこれを処理する」と規定したと、第二百八十一条の二第五項に「特別区の区長又は委員会若しくは委員が国又は都の機関として処理する事務については、特別区の区長又は委員会若しくは委員は、都知事又は都の委員会若しくは委員の指揮監督を受ける」と規定したことが、それほど重大な性格の変更を特別区に与えるものであろうか。第二百八十一条に列挙したことは、寧ろ特別区と都との間の事務を明かにし、紛争の起るのを防止したものに過ぎないとも見られ、現にこれらの列挙事項は従来特別区が實際上所掌したものを広くこそすれ、狭めたものではない。しかし地方自治法の上では、従前は特別区は市と同格とし、その公共事務は素より、法律、政令、都条例で特別区に属するもの、その区域内における行政事務で国の事務に属さないものを、市と同様特別区自身が原則として処理する法の建前であつたのであり、改正法は第二百八十一条第二項の規定でこれを改めて、特別区は列挙された公共事務及び行政事務で国又は都に属さないものを処理することに限定

したのであり、しかも同条第四項の規定で、原則的には法律又はこれに基く政令の規定により、市が処理しなければならぬ事務は、当然都がこれを処理することとし、この点において法律的には都は市と同格となつたものであつて、特別区の性格に重要な変更を加えたものといふべきである。

更に都の事務を特別区に委任した場合においては、その委任事務は特別区の事務となるのであり、自治体と自治体の間の一般原則により、従前は都知事又は都委員会がその委任事務につき特別区の区長又は区委員会を指揮監督する關係になかつた建前を、第二百八十一条の二第五項の規定を設けて、知事又は都委員会が、特別区の区長又は都委員会を指揮監督することに改め、特別区の区域における、都の行政の一体的処理を可能にしたのである。これは当初政府提出の改正法案に、同条第一項を「特別区の区長は特別区の議会の議員の選挙権を有する者で、年令満二十五年以上のものの中から、都知事が特別区の議会の同意を得て、これを選任する」と規定せんとしたので、その任命制の当然の結果として指揮監督権の規定を第五項として置いたのであり、第一項が衆議院で修正されて、特別区の区長は、特別区の議会が、都知事の同意を得て選任することに變更された以上は、同条の体裁としてはちぐはぐの感が深いのであるが、しかし同規定のある以上はそれだけ特別区が行

政区的色彩が一步強くなつたものといはなければならぬ。政府は実は、特別区の区長は区議会の同意を得て知事が任命するといふ特別区長任命制を企図すると共に、第二百八十一条第一項に「都の区はこれを特別区という」とあるのを改めて「都に区を置き、これを特別区という」と規定し、更に第二百八十三条に、市に関する規定は特別区にこれを適用するとあるのを、市に関する規定は特別区にこれを準用すると改正して、これらの規定の改正と、叙上の諸規定の制定と相俟つて、特別区は本来市と同一の性格ではなく、行政区的性の強弱の異なるものであることを地方自治法上明らかにし、従つて特別区は憲法上の地方公共団体ではなくなつたのであるから、区長の公選制度を廃止しても憲法第九十三条第二項の規定に違反することはないと考へたのであろう。然るに岡野國務大臣を始め政府委員の説明が充分でなかつたため、衆議院では特別区の区長の知事任命制度を改めて、特別区議会の選任制度とし、第二百八十一条第一項は従前通り「都の区はこれを特別区という」とし、更に第二百八十三条も従前通り適用すると還元したのであるから、特別区の性格を従来と大幅に變更して、行政区的性を明白にせんとした政府当初の企図は、地方自治法上困難となつたのである。そこで政府は、説明を變更して特別区が大都市社会を構成している分子といふ性格からして、実際の成長の過程と推移に鑑みて、地方自治法と諸種

特別法の適用を遊離してゐる状態を実情に即した姿とするため改正を行うのであり、改正後も特別区は行政区的の性格となつたのではなく、従つて区議會を廃止せず、区長も知事の任命制とせず区議會の選任とし、只選任に當り都知事の同意を要することとし、都区一体の方式を採るのであるとするに到つたのである。

特別区の区長の公選制を廃止して区議會の選任制を採つたことは、それが都知事の同意を要件としてゐるのであつても、特別区を行政区としたものではない。特別区は依然として市に準ずる有力な地方公共団体の地位に留まるものである。また東京都の特別区の所掌する事務もまた従来實際上所掌してゐた範圍を狭められたのではない。特別区の従来处理したものも引上げて東京都に移すものではない。ただ都区の行政の一体的処理を増進するため、地方自治法上特別区の性格を従来の所謂自治区的性格から、行政区的性格に一步近づけて、憲法上の地方公共団体でなくしたと解するのである。

この際附言したいことは、適用と準用の關係である。普通に法律用語として適用するといふ場合は、その適用する条文を他の場合に引用する際、その文字を読替えしないでそのまま引用するものをいふのであり、準用するといふ場合は、準用する条文を他の場合に引用する際、その文字を合理的に推測されうる当然の読替えを加えて當てはめることをいふのである。そこで市に関する規定を特別区にあてはめる場合には、市長、市議會とあるのを、区長、区議會

と読み替えなければならぬのであるから、普通の法律常識からいへば準用の方が正しいのである。然るにそれにも拘らず地方自治法の旧第二百八十三条において特に適用としたのであるから、特別の意味がなくてはならない。おそらく特別区を市と同様の基礎的の地方公共団体とし、従つて憲法上の地方公共団体とすることを強く表示したものと見る外はないのである。而して昨年の改正法において政府原案は準用と改めんとしたのを、衆議院において従来通り適用と修正したのであつて、その意味する所を捕捉し難いが、特別区は改正法に拘らず依然として市に準ずる所謂自治区であつて、財産区等の弱い公共団体ではないことを表示したものと見る外はないのである。

### 三

都の特別区の区長を区議會の選任制としたことは、一種の市支配人制度（シテイ・マネジャー・システム）を採用するものではないか。

近時米合衆国の各州の多くの市では、市支配人制度を採用し、既に全国で一千以上の市がこの制度を採つてゐる。従来公選による市長制度では、ややもすれば非能率であり、冗費をかもし、また情実による腐敗を生じたので市議會が広く全国から市政の専門家を求めて、市支配人に選任し高給を与えて、市の行政を管理統轄する最高責任者として、縦横にその力量を発揮せしめるのが市支配人制度である。市議會は市行政の方針を議決し、その方針に基いて市支配人は市行政を執行するのであるが、その執行面には市議會は容喙しないのである。市の職員は一二の例外を除いて全部市支配人が任命する。かくて市政執行の責任の所在

が明かとなり、適材適所主義で能率が上り、多くの市では市職員の数を半減し得た程である。また物資の購入を合理化し経費を大巾に節減し、情実による腐敗が除かれ、良心的な行政ができるといはれている。しかしこの市支配人制度を採用する場合には、市の首長即ち市長（メイヤー）の地位にある者は勿論市支配人ではなくて、市議会の議長である。米合衆国の選挙制度では、多く市議会議長は議員の互選ではなくて、市民が直接に選挙するのであり、市議会議長はすべて名譽職であり、週に一度位しか登庁しない。従つて市支配人制度を採る市の首長は名譽市長である。

今東京都の二十三特別区の区長が区議会によつて選任される制度が採られたのであるが、これは米合衆国の市支配人制度と同様な特別区支配人制度を採るものではないかとの疑問が一応起る。選任は間接選挙ではなくて、任命の一種である。また特別区議会の区長選任には前提条件として都知事の同意が必要であるが、イニシヤティブをとる者は区議会であり、都知事の同意は都知事の任命とは異なる。都区行政の一体的処理に便するために、都知事の同意を得て区議会が区長を選任するに止まるのである。一体住民の直接の選挙による自治体の機関は、實質上その自治体に忠実であるべきで、他の機関から指揮監督、命令されることはおかしいのである。公選機関は他の機関の監督や干渉をも排除する傾向をもつ。然るに今特別区の区長の公選を廢止して区議会の選任とするときは、執行機関である区長は議決機関である区議会と対立するものでなく、区議会に隸属するものとなり、チェック・アンド・バランスの關係がくずれて来る。かかる意味において特別区長の区議会選任

制度は、一種の区支配人制度を都知事の同意を得て行うものとも見えるのである。

しかし一方わが国の特別区の区長の地位は、地方自治法第二百八十三条により市に関する規定が適用されるのであるから、大体市長の地位と同様であつて、米合衆国の市支配人の性格とは全く異なる。市支配人はいわば市議会の被用人であり、市の首長ではない。特別区の区長は依然として特別区の首長であり、特別区を統轄し、これを代表する。しかも地方自治法第七十八條の統替えによつて、区議会において区長の不信任を議決したときは、議長から通知を受けた日から十日以内に区議会を解散することができるといふ大きな権限を持つてゐる。区議会により選任された区長が自ら区議会の解散権を保有しているのは国会の議決で指名された内閣総理大臣が、衆議院の事実上の解散権を保有しているのと同様の地位にある。

かくの如く改正法によるも特別区の区長の地位は、米合衆国の市支配人とは異なり、比較にならない程高いのであつて、いわば従來の区の首長たり区の統轄者たるにふさしい公選区長制度と、行政執行最高責任者たる市支配人制度をつきあわせたものとも解せられるのである。要はかくの如き兩者の長所を發揮しうるに相応しい人材が区長に選任せられることが望ましい。区議会選任制度の弊害として不安がられているのは、区議会の有力政党又は有力議員が、有害又は無能な自分の傀儡者を区長に選任して、これを驅使することに墮しはしないかの点である。かかることがない様区議会も、区議会の選任に同意を与える都知事も、充分戒慎せられたいものである。（二八・九・三〇）