



特別区制度の十年に思う

降 矢 敬 義

昭和二十二年に特別区が誕生してから早くも十年になる。各特別区においては、それぞれ佳日を下して多様な記念行事をくりひろげ、区政功労者を表彰するという企画もあると思われる。まことは結構なことであり、これが内容の充実した特別区行政の発展の跡をふりかえり、将来におけるなお一層の発展向上を約束する契機となるならば——、と切に希望するものである。わたくしも、特別区の住民の一人として、また、日常の仕事を通して地方自治行政に深い関心をよせる一人として、この機会に、若干の所見を述べてみようと思う。

特別区の沿革は、遠く明治の初期にさかのぼる。しかし、そこまで糸をたぐることは、

あまり意味がない。ここでは、終戦後に限る。その沿革をかえりみると、昭和二十一年九月の東京都制の改正は、行政の民主化、行政の民主的統制の方向に即応して、区制にも重大な改革をもたらし、区長の公選制、区住民の制度、区に対する法令による事務の委任の制度、小範囲の課税権の賦与等、法人としての区にとって自治権能が著しく拡大したのである。地方自治法は、特別区の創設に当っては、この改正の流れを汲み、特別区に一般の市と同様の権能を認める立場に立った。勿論特別区の社会的実体は、特別区の自治をいかに強調しても、都という一つの大都市における下部機構的な一面を否定することはできないのであって、従って、警察、消防、交通、水道等の事務は、都が行い、選挙権の住所要件の期間の計算についても、特別区の

存する区域をもって一の市町村とみなす仕組みがとられた。当時、東京都においても、地方自治法の改正に即応して、戦災のために人口及び財政の均衡を失った従来の区については、臨時区域整理部のもとに区域の統合を行い、今日の二十三区の区域を確定したのであるが、その行政の逸見を忘れることができない。このようにして誕生した特別区にとって、問題となったのは、都と特別区の間における事務の配分であり、財源の配分であった。この問題の本質は、特別区の地位をどう理解すべきかであった。一は、特別区の自治性を強調し、他は、大都市制度の下部機構としての特別区の一面に重点を置く主張であった。都と区の対立としてわれわれの記憶に生々しい特別区の独立市制論の飛び出したのも、この

頃であつた。しかし、この問題は、まず、シヤウブ勧告に基いて設けられた地方行政調査委員会においてとりあげられて、同会議の「行政事務再配分に関する第二次勧告」(昭和二十六年九月二十二日)は、「現行法上、都は、市町村及び特別区を包括する地方公共団体であるが、特別区の存する区域においては、一つの大都市としての性格を併せ有していることを考慮し、特別区が原則として市と同一の権能を有しているものとしている現行法の建前を廢止し、次のように、都と特別区との間の責任を明確に区分すべきである。」として、特別区の事務を制限列挙し、これ以外

の事務は、すべて都が行うこととするとも、都の事務であつても住民の身近においてその意思を反映しつづけることが必要であるものは、なるべく区長に委任すべきものとし、特別区の組織及び運営についても、原則として市に準ずるものとするが、「特別区の存する区域における大都市行政の能率的な運営を図るため」(特別区には、現行通り都吏員を配属することができるものと、特別区相互間の人事の交流を促進する)、「特別区の収入は、使用料、手数料及び都が徴収する住民税のうちから法律の定めるところにより特別区に還付する還付税とし、特別区相互間の財政上の不均衡は、法律の定める基準に従ひ、都がその財源をもつて調整すること」、「都は、特別区の事務の処理について、特別区相互間の著しい不均衡を調整し、その最低水準を確保するために必要な措置を採ることができると」を勧告した。ただ、この勧告においても、特別区を行政区とする考え方は、沿革からも、また、事務の民主的遂行のためにもとらなかつた。法人区によつて生ずる不合理は、事務の制限、都区間の調整措置により解決すべきものとした。

地方行政調査委員会が右の勧告をした當時は、わが国独立の機会到来の近きを思わせ、政府においても、わが国力及び国情に即応する制度の検討に着手し、民主的にして、しかも、能率的な組織及び運営の確立を期する方向に向つた。昭和二十七年における地方自治法の改正は、先ず、この第一歩であつたといえよう。その提案理由に曰く、「……独立後の国民負担を少しでも軽減するため、極力地方公共団体の組織及び運営の簡素化及び能率化に努め、もつて今後の新情勢に対処することとし、更に地方自治法運用の実情に徴しまして、地方公共団体の組織及び

運営を真に合理的ならしめて、地方自治運営の不合理、不経済等に名を籍りて、地方自治に対する不信の声が抬頭して参りますようなことを、できるだけ避けるように致したいと存するのであります」と。更に、「大都市における行政の簡素且つ能率的な処理を図るため、区の組織につき所要の改革を行うこととし、……都については特別区長の公選の廢止、特別区の性格、都区の間における事務の配分、都区の關係の調整の方法等に改正を加え、大都市における行政の統一的、且つ能率的な処理をできるだけ確保しようとした。……特別区はその実体に即するよう、大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、都と特別区の一體的關係を明確にするともに、特別区の区域内の都民に、身近な事務は原則として特別区が処理することとし、實質的には、特別区の権能に属する事務を増加することとした。而して、これらの事務の合理的能率的処理を図るためには、都及び特別区間並びに特別区相互間の事務処理の一体化をできるだけ確保することが必要であるが、同的に、特別区の性格にかんがみ、これらの要請とその自治権との調和を図る必要があるので、区長の公選制度を改めて都知事が

特別区の議会の同意を得て選任するものとした。」と。現在、われわれの目前に存在する特別区は、この地方自治法の改正によるものである。これは、区長の選任制度を除き、殆んど地方行政調査委員会議の勧告を採用している。

特別区制度は、昭和二十七年を契機にして、従来とは共く異なる様相を呈した。そして、はや、四年有余を経過した。この間、地方自治法は、警察制度及び教育制度の改革と相俟つて、昭和三十一年地方制度調査会の答申に基く大改正を加えられ、戦後十年にして、地方制度は、漸く安定のきざしを示してきた。このような歴史的段階にある地方制度における特別区のしめる地位を深く反省することは、特別区行政発展の第一歩であると思う。わたくしが特別区制度の発展の経過を長々とたどつた所以も、特別区の地位をこの機会に再びみなおすために外ならない。それでは、このような地位と性格をもつ特別区に何を期待し、またこの発展の方向は、どこにあるのだろうか。

二

われわれが特別区に何を期待しようと、特別区の特別の地位を前提にせざるを得ない。そこで、問題を三つの場合に分けて考えることが適切である。

第一は、特別区自体に関することである。

特別区は、その事務が制限されているとはいえ、特別の地方公共団体であり、地方自治法という基本法は、殆んどそのまま適用される。先のべたように、戦後十年、地方制度は安定を求めている。すなわち、制度の運用に一層習熟し、民主的な運用のルールを確立することが第一に期待される。区長の選任の方法においてしかり、議会の運営においてしかりである。特に、議会の運営において、その監視批判の機能をいかによく果たすか。ここに特別区行政の発展の鍵がある。というのは大都市における住民は、自からつぶさに行政を監視する機会を持ち合せない場合が多いと思われるからである。つまり、議会に対して、その監視批判の機能を通して行政の倫理化を促進する積杆になることを期待するのである。法令、条例に基く行政であるだけな

く、行政の効果が住民に帰着する過程を見極め、経費の効率化を図ることに温い目ときびしい批判を注いで貰いたい。次に、行政と住民との緊密な接触を保つことに、更に工夫を積んで貰いたい。地方行政の要諦は、住民の理解に在る。行政の倫理化の過程は、住民の理解なしには、進行することができない。われわれは、議会に期待するとともに、正しい広報活動により、直接に行政の内容を周知されることを望むものである。このことは、もつともつと工夫と努力があつてしかるべきであり、一日の勤務を終えて帰宅する者に、つかれた体をいやしながら、その関心を区政に向けさせるための活動は、いくらあつても十分であることはない。「区政に愛情を」とは、区当局者だけのものであつては無意味であり、住民全体の愛情に高められる必要がある。この第一歩は、広報活動にあると思う。特別区制度十年の最初に期待することは、行政の倫理化であり、それは、住民の理解に基づくことに思いをいたし、この面における活動を望むものである。最近、区議会議員の退職金問題、公益質屋の経理問題、学校建築にまつわる不正問題など、われわれ特別区の住民に異常な衝撃を与えた。ここでこれをとや

く論ずる必要はない。ただ、これが行政の倫理化の捨石となれば、十分であり、特別区に対する住民の信頼をいよいよ深める契機に利用されれば、それで十分なのである。ここでは、何故にかかる問題がおこったかの理由を慎重に検討することを望みたい。地方行政の根本は、国民と住民のためにその税を最も有効に還元することであり、行政倫理化の方途もここから出発して検討することが大切である。

特別区の事務は、法律によって制限されているが、これだけでも、先ず徹底的に実行することを期待する。二部教授の解消、特別区道の整備、街燈の整備、街路樹の設置等は、われわれ住民の身近な問題としてできる限り努力して貰いたい。特に、小、中学校の整備であるが、施設費に住民の寄附がいまだに跡を断たずに行われている事實は、今後の区政の発展のためにも十分に検討を要する。總じて、特別区に期待されている事務は、先ず、なんといつても大都市生活をしている住民の身近における生活環境の整備である。職業的分化、生活の水準と様式の相違の顕著な住民の身近にあつて、その生活を快適ならしめる行政を先ず期待するのである。カ、ハエ退治

の徹底など、平凡ではあつても、区政に望むところが極めて大きいのであり、こうした平凡ではあるが、住民の生活に直結する行政感覚をもつて貰いたいのである。ここに焦点を合せるとき、文化活動にも、生活相談にも、道路の整備にも、清掃事業にも、自から血のかような温さが生れてくるし、住民の職業分化に即応したもとなり得ると思う。特別区行政のむずかしさは、住民の行政に期待する需要が職業の分化の度が深いだけに多様であることにある。これを充してゆくためには、まず、すべてに共通する生活環境の整備に焦点を合せつつ、平凡な途をとることである。われわれは、奇異な施策を求めてはいない。それから、われわれは、特別区の行政が年々発展の方向をたどることを望むのであり、一時の繁栄を期待するものではない。年々計画的に、重点的に、行政が行われ、その成果が永く住民及びその子孫に及ぶことを望むのである。計画的、重点的、効率的な行政、これを平凡に、しかし、力強く展開してゆくべきである。それは、行政の倫理化の内容でもあり、毎年の成果を住民に周知することによりその支持と理解と愛情を獲得できるのである。

第二の問題は、都と特別区との関係である。この間における二重行政の弊は、制度的に除去された。しかし、都は、一つの大都市制度であり、住民の身近かで行政を運営するために、下部機構をもたざるを得ない。特別区の側からいえば、この付託に応えることがわれわれ住民のためになることである。特別区が都の事務とされているものを処理することは、その地方公共団体たる性格に矛盾することではなく、それを立派に執行することは、特別区に対する住民の信頼を高める絶好の機会でもある。われわれ住民は、当該事務が、都の事務であるか、特別区の事務か、その区別はおろか、いわゆる機関委任かどうか、分らないのであり、それは、もともとあまり重大ではない。身近な、日常の仕事が区役所に行けばけりがつくことが大切なのである。法律は、都及び都知事の行う事務で主として特別区の区域内に關するものは、条例又は規則により特別区に委任するものとする、と定めている。この趣旨に徹する都と区の關係を望みたい。事務の面から都区の一体化、緊密化を更に強化することを期待するとともに、特別区に配属される都の吏員その他の職員を通した、つまり、人の面を通した都区の

一体化、緊密化の促進に、相互に努力されることを期待する。これにより、事務の執行上の合理化を図り、大都市制度における都と区の運営の一体化は、そのまま、二十三区の住民の社会的一体感に連らなるのである。

第三に、都と区及び特別区相互の間における問題である。この根底にある思想は、なるほど特別区は、それぞれ独立の地方公共団体ではあるが、われわれの社会生活においては一つのまとまった区域としてとらえられていくことが多いということである。それは、一つの大都市といった感覚である。警察、消防、水道、交通といったものをとりあげなくても、区から区に引越す場合の感じがまさにそうであり、この場合、全く別の市町村に行くという気持は、少くとも住民一般には存しないと思われる。制度的にも、選挙権の住所要件の期間が特別区の存する区域を通じて三ヶ月を計算するなど、通常の市町村間においては、考えることができない。これが矛盾どころか、最も普通のこととして是認され、何人も疑を入れないのである。この一体感に対して都も、区も、いかにして応え得るかを真剣に考えて貰いたいのである。例えば、印鑑証明の事務が区相互間でまるで異なる方法で行

われ、また、一の区の印鑑証明の効力が他の区においては全く通用しないなどは、住民以外に迷惑を受けるものがない。最近、都において、この間の調整を図ったときが、当然であり、この種のことは、もつともつとあると思われるので、例えば、公益質屋の経理方法、緑地等の規格等、都及び特別区間で研究して、十分な調整をして貰いたいものである。このようなことは、決して、特別区の自主性を傷つけるものではなく、自主性の誤解からくる住民の迷惑がえつて大きいのである。

第二に、都及び特別区相互間における人事の交流の促進である。少くとも、都の配属吏員の人事交流は、特別区のためにも、強化されてよい。これは、従来、それほど活潑ではなかったようであるが、清新なる行政感覚を特別区に導入するためにも必要と思う。最後に、特別区の財政に関してである。現在、地方交付税法による交付税の配付、地方債、地方税については、特別区の一体性の故に、特例が設けられていることは、周知の通りである。そして、特に、財政調整については、特別区財政平衡交付金制度があり、国と一般の地方団体との関係が都と特別区の間で設けられている。そして、いわゆる富裕特別区は、納付

金を都に納付するたてまえがとられており、これを入れて、都は、特別区間の財政調整を行う。そこで、都、納付特別区及び交付特別区の間には、中々意見の相異があり、困難な問題を提供しているときく。最近の新聞（昭和三二・三・三〇號「城西版」）によると、某区議会においては、都区財政調整問題について、全会一致をもって、「区民の福祉増進を阻む最大の問題は年々都に吸い上げられる納付金の問題である。よつて区議会は区民のため区民税は還元されるべきであることを念願として次の如く決議する。①区議会は全員一致協力の下そのすべての機能を發揮して都区財政調整問題の解決に当る。②理事者は、区議会は勿論、納付区協議会との連けいを更に緊密にし、もつて納付金を最小限に止めるとともに、ひいては関係諸法令の改廃にまで全力を尽くすべし」の決議を行っている。この新聞記事の意味は、これだけでは、一般の住民には理解しにくいであらう。ただ、多少、事情を知るものには、十分に検討を要求する文面と思われる。わたたくしも、住民の一人として、注目してこの記事を読んだのであった。ところで、納付金がなくてすべてその特別区で使用できるとした場合において、直ちに、

区民として幸福になるだろうか。ここに若干の疑いがあった。特別区の区域において何故に特別の税制度がとられているのか、問題の検討はここから出発する。また、一般の住民は、働く場所と生活する場所は、特別区を異にすることが多い。特別区の有する区域の均衡ある発展、これが東京都の住民には必要なのではないか。国と地方公共団体との間における均衡ある発展と同じことが、東京都という大都市の中においては、都と特別区の存する区域の間に確立されなければならないと思う。東京都の下部機構としての特別区制度は、その実態において区域的一体性のあるところに二十三の自治団体としての特別区を設けたのである。ここに、二十三区の一体性を確保する要請と自治権の調和の問題がある。勿論、納付金に無理があつてはならない。しかし、これを廃止してしまふことは、結局は、東京都の住民、しかも、場合によつては、特定の特別区の住民の肩に特別の負担を加えることになるのである。これは、所得の発生地と消費地が特別区という区域によつて一応分断されてはいるものの、沿革的にも、社会的にも一体であるところに許さるべきであらうか。仮に、特別区民税の税率が特別区

ごとに異なつていたら、一般の市町村間にはこれが地方自治の建前上是認されるところであるが、何人も不満をとなえると思われる。特別区の存する区域は、一つであるという住民の感覚が直接に前面に現れて、このようなことに異議を主張することとなるであろう。また、納付金の問題は、国民の組税負担がなお、軽くなく、反面、住民の行政に対する需要が拡大する傾向にある現在の段階において、国民であり、住民であるわれわれの租税の効率的な使用という観点に発する問題なのである。都区財政調整の合理的な解決のために、都及び特別区の真剣な努力を期待するのであるが、両者相ともどもに、この問題の本質を住民に理解して貰い、住民の理解の上に立つ解決を期待するものである。先に引用した新聞による「区民の福祉増進を阻む最大の問題は年々都に吸い上げられる納付金の問題である」という認識には、もう少し大らかな、大所高所による判断が含まれていれば、幸いである。

戦災の中から立ち上つて十年、特別区の発

展は、まさに驚異といつて過言ではない。制度の上では当初に比べて性格の変更はあつたにしろ、仕事の内容は、日に日に充実を加えていく。これからの計画も、特別区の様相に即して多様なものと思う。都市交通の緩和を図るための地下鉄の誘致、社会福祉の強化のための老人ホームの建設、小売市場の運営の合理化のための貨物引込線の設置、道路整備の長期計画の立案、学校教育の面における二部授業の解消や視聴覚教育の充実、巡回保育の拡充、区民の声をきく家庭懇談会の開催、公民館活動の展開、その内容は、われわれ住民にとつて多大の幸福と健康を増進するものと思う。

ただ、これらの活動が、計画的に、しかも、各区及び都の間における緊密なる連けの下に、重点的に展開されるよう工夫されることを望みたい。明朗な区政、区政の倫理化を目標にし、特別区の行政に従事される執行当局及び議会当局の人々に絶大な期待をかけるとともに、住民の一人としても限りなき協力をおしまないものである。

三

(自治庁行政部行政課長)