



## 特別区の歴史と問題点

柴田徳衛

(東京都立大学助教授)

つい先頃出された地方制度調査会の「地方制案」や、都制調査会の都区問題にたいする第一次答申案などに対応し、区側も特別区制調査特別委員会といったものが設けられ、われわれが住んでいる特別区の問題がまたまた脚光を浴びはじめたようである。

いったいわれわれは、特別区の問題をどう考えたらよいのだろうか？ あるいは観点を變えて云えば、どこから特別区の問題があれこれと出てきたのであろうか？

この問題を私も少し考えてみたが、少し深く研究しようとする、大変厄介な問題が次から次え出てくることが分った。こんなこと

は、むしろ読者の方たちの方がよく御存知だろうが、まず特別区の制度は都制が分らなくては論じられない。東京港の意義や値うちを論ずるのに大東京そのものを知らないてはすまないようなものだ。ところで、都制のあり方を論ずるとすれば一方では三多摩や島しょのもつ関係を抜くわけにゆかないし、他方ではもつと広く、日本の地方制度全体の問題をよく理解する必要がある。つまり特別区制度を一つ取上げようすると、ズルズル芋蔓式に都制・地方制・日本の国家制度……と問題が発展させられてしまうのだ。つまり現代における日本全体の流れ、特色が分らない

と、本当に特別区のこととは分らないことになつてしまふ。

いや、そののみでない。特別区の問題は、ただ行政制度や法律・条例だけでなく、毎年の財政調整の騒ぎが示すような大きな財政問題が出てくるし、これを深く知るためには東京全体の経済の流れ、大都市東京の営みやその社会構成を知らなくてはいけない。さらにそれらがよく分るためには東京と世界の大都市との比較といった作業も必要だろう。

もつとも世界の大都市をうまく一部分だけ例にとりながら、わが東京の特別区制もそのような真似をしなければいけないと云うなら

じつは完全自治区論にも、完全行政区論にも都合のよいようにできる。「花の都パリを見よ」と云えば、なるほどひどい行政区（「プロンデイスマン」）で、第一に市長は昔の東京市式に云えば府知事兼任であるし、区長さえ国の任命である。財政も区どころか市自身が国の附加税に依存し、独立性が非常に弱い。「ロンドンを見よ」と云えばこれはまた面白い財政の形が出てきそうだ。すなわちロンドンでは税務行政はすべて区側（ポロー）が行い、区が一切徴税してその一部を都側とも云えるカウンティへ納入する。もしそれ式に東京でも徴税はすべて区側がするとしたら大分様子が変わってしまいうさだ。「ニューヨーク市」ともなればさらに面白い制度となっている。区の数はマンハッタン・ブルックリン……と五つしかないが、その各区は自治権が非常にあるとも云えるし、全く市の統制下にあるとも云える。即ち、区長は公選だが、区独自の財政はなく、区の事業は市の出先にすぎない。その代り市の最高決定機関は Board of Estimate と云い、ここでは市長とならんで区長も票決権（区の大きさによって各区長のもつ

票数は違うし）をもっている。もし強いてこれを東京に簡略化してたとえれば「特別区は人事権も財政権もまったく都側の命令に服する。但し都の最高執行機関は都知事と公選区長の合同委員会（多数決制による）で決められ、議決に当り都知事は一人で二十二票もち、各区長は一票ずつもつ。つまり全区長が一致すれば都政は区長の意のままに動くが、仮に区長間に意見の差があれば都政は都知事の意のままに動く」という形だ。（これらの詳細は「都市問題」所載の拙稿「ロンドンの研究」「ニューヨーク市財政」など参照されたい。）

その他世界の諸都市を例に東京都制を考え、問題は限りなく広がってしまふので、私はここで特別区制そのものを都制の立場から歴史的に眺め、その間から全くの第三者としてとくに注意したいこと、気になることや希望したいことなどを二、三のべさせて頂くこととする。

東京都という存在は昭和十八年に生れ、特別区という名前は昭和二十二年の自治法により生れたと考えられているが、都制そのもの

は明治の始めから論議的的となつてゐる。「都制」という字そのものが、じつに古くからあらわれている。例えばすでに明治二十九年の春の第九議會に政府は「東京都制案並に武蔵県設置法律案」を提供しているし、以後明治三十四年貴族院で提出された「東京都制案」……と、都制という名をめぐりじつにしばしば議論がくりかえされてきたのである。つまりこんど特別区のあり方について考えうるいろいろな形が、すでに古くから論じられてきているのである。

過去五十年以上にわたる各方面からの都制論したがって区制論は、一冊の本でも到底書き切れないほど膨大にあるから、これは専門書——例えば「都政十年史」、五大都市共同事務局「東京都制調査報告書」上・下巻、市政調査会の意見書や諸資料とくに「帝都の制度にかんする調査資料」、池田宏「東京都制論」……（それぞれ後半に区の問題が扱われる）に譲ることとしよう。

ただこれらの長い歴史を大きく四つあるいは五つに分け、それぞれの時期の問題点を抜き出してみよう。

まず明治における区の誕生だが、明治初年に何回となくめまぐるしいほど区の制度が変り(詳細は「区制沿革」(都史紀要)昭和三十三年などを参照)やっと明治十一年の郡区町村編制法により十五区が成立したが、この過程ではつきりすることは、当初江戸時代からのしきたりで、きわめて自治的な原則で運営されてきた名主による町(約千六百余ほどあった)組織の形が、次々と合併されて大きな行政単位になるとともに、その行政機関が庶民の手から遠くなつていったことである。そして明治十一年十一月に新しい十五区役所が開かれたが、区長は従来の名主出身が多かつたのに反し、華族・士族が多く身分も官吏とされた。そして区の事務は徴税・徴兵・官有地……関係のつまり国の出先的な仕事を主とするようになった。かくて自治的色彩で運営された町が整理統合され、住民の手から遠ざかりやがて区となつた時にはかなり国の出先性格をもたされてしまつたのである。

次に明治二十二年に市制が施かれ東京市が誕生したが、いわゆる有名な市制特例により市長と助役は府知事及び府書記官が兼任する

ことになつた。つまり東京市はまったく自治のない国の指揮下に置かれたのである。ここから猛烈な市独立運動が始まり、いわゆる苦節十年が続いたのであるが、その時の一筋を紹介すれば、「……嗚呼我東京市は何が故に此の如き不幸の境遇に立たざるを得ざる歟……東京は日本の最大市府にして人口凡そ百四十万を有せり。加うるに人材雲の如く集り百貨積て丘をなす。区々一市の為政に於て其の余裕あるや知るべきのみ。然るに他の三十六市に許す所のものを以て独り我東京市に許さず……」(明治二十三年十一月、東京市会「市制特例廃止の建議」より)といつた調子である。

そうして、明治二十年代を通じ東京市の独立運動は盛んになつていったのであるが、それはやがてただ市長を自分たち市で選びたいといふことのみならず、一歩進んでいわゆる二重監督の弊の廃止——つまり府の指揮より独立したいといふ所まで発展してしまつた。いわゆる「市制特例撤廃運動」に前後して「東京特別市運動」が起つてきたわけである。政府はこれを抑えるかのごとく、明治二十

九年に先にのべたような「東京都制案」を出したが、ここで大きく登場してくるのが区の扱い方、あり方である。この辺の経緯を大阪市の観察では「……当時においても東京に特別都市制度を施行した場合、区を行政区とするか、自治区とするか、その権能を財産營造物に関する事務と法令による事務に限るか、自治立法権財政権をも認めるといふことは紛糾して歸一するところのない有様であり、帝国議會に提案された法案も区々にわたつてゐるが、概括的にいえば、政府・貴族院は区自治権拡充論であり、都市行政の体験者たる東京市はじめ六大市側は行政区論であつた。ここに見逃してならないことは当時の東京特別都市制度についての最大の争点が、首長の官選・公選の論争であり、自己の権力温存のために官選論を固執する官僚勢力と、これと結託する貴族院が、東京特別市首長官選の代償として区の自治権拡充を唱へ、公選を主張する市、区の内部分裂を策したのであり、区側もまたこの官僚の態度に便乗したきらいのあることである。」(大阪市行政局「東京都制の沿革と現状」昭和二十四年)と結んでい

る。

第二期は、東京市が一応独立してから大正末に至る期間が一応考えられるが、この間急激に發展してきた東京市勢を背景に、府からの独立と市長公選を主張した市側、衆議院側と、市の区域を都として国の直接統制下に置き都長を任命制にしようとした政府・貴族院側とが大論戦を続けたのである。

後者の考え方は、中央政府の官僚的思考方ををもつともよくあらわしていると思われるがその一例を当年における行政法界最大の權威として考えられていた貴族院議員一木喜徳郎博士の同院へ提出した東京都制案説明を聞く（同案は明治二三・三五・四一年と提案されたが一木博士はそれらを通じ提案者の一人であった）まず、住民の代表たる市会を楡玉にあけ――

「東京市の如き大都會にして、其の事務は極めて変化の多いものであるに此の危然たる大機關をして一々之を議決せしむるといふことは抑も無理なることであらうと思ひます……斯の如き大都會に於きまして主として名譽職を以て組織して居る機關をして

行政を担任せしめようとする結果と致しましては資産に富み名望の高い人は却て斯くの如き煩雜なる事務に任ずることを嫌つてそれが為には或は動もすれば職業的小政治家が此等の地位を占むるような傾になるといふ事は免れない所であらうと思ひます。加之合議体なるものは申すまでもなく至つて其の活動の遲緩なるものでございますから錯雜なる行政事務を此の活動の遲緩なる機關をして担任せしむるといふ事は全無無理な事であらうと思ひます……」（池田宏

「東京都制論」――昭和八年――の二〇五ページより）

つまり資産に富み名望の高い人が住民の代表に出ているならいざ知らず、職業的小政治家やフテイの輩が市会などで活躍されてはたまらないし、第一東京市のような大きな仕事を市会にまかせるのは不安である、とするわけだが、さらに一歩をすすめる都の長（都長官）を論じ

「東京市の如き府県郡に比して遙かに其の事務は國家の利害休戚に影響を及ぼす所の大なるものがあるにも拘らず尚一般の市と

同じく民選の機關に之を一任して居るといふ事は府県郡との權衡を得たものとは申されぬ……國家が國家内の団体の組織に対して相當なる權力を有たなければならぬといふことを意味するのでございます。それで東京市の如き全國の首府たる大都會に於て行政を担任する所の人は例えは親任官と申す極めて重要なる地位に在つて名望技倆共に備つて居る所の適當なる人物をして之を担任せしむものが最も他の制度との權衡を得たるものであらうと信ずるのでございます。」（同書同ページ）

つまり親任官という大変有難いお役人を都長官にいたたくべしということである。そして区域については――

「東京都を獨立せしめまして其の区域より除きますにつきましては從來の東京の郡部は別に之を行政区劃と為すの必要がある事は申すまでもございませぬ」

つまり東京市の区域をそのまま東京都として三多摩の方は千代田県とて申すればよいが、ただ従來のゆきがかりもあるから――

「本員等の考を以てしますれば成るべく行

政の機関は東京都と千代田県と之を共同にするとか或は東京都長官をして千代田県知事を兼ねしむるとか或は其他の官吏をして千代田県の官吏を兼ねしむるとかいうが如き制度を執て其連絡を保つことが最必要であらうと考えます。」(同書一〇六ページ)

以上の一木喜徳郎氏の説明で、その後の一貫した政府当局側の考え方はよく尽きていると云えよう。これにたいし大正年代に入り、とくに大正デモクラシーといった動きを背景に市長民選、市の府からの独立といった市側の運動が続いたことは云うまでもない。

ただこの時にあたり区に関係してとくに注意すべき動きは、大正十年三月の第四十四議会に区制案が突如として政府により提出されていること、内容は区に対してほとんど市と同様な自治権を与えようとするものであった。結局衆議院は通つたが、貴族院で審議未了となった。その後この案は一回も提出されなかつたが、区側にとっては後々まで大きな刺戟となつたようである。

第三期は都制施行という悲劇に至る過程である。これまでともかく発展してきたデモク

ラシーの声を背景に、昭和に入つてさらに市なり区なりの民主的發展、官治制度からの脱皮の運動は続けられたのだが、現実には不幸な事件の連続で暗い時代へ突入してしまつた。

まず第一のつまずきは汚職の連発である。昭和三年板船権補償問題に端を発した市会疑獄は、京成電車の市内乗入、市営バスの購入江東青物市場使用料……と限りなく発展し、市会は内務大臣により解散されるどころまでいつてしまつた。しかもそれで止まらずに、昭和六年から七年にかけて、さらにガスタ料金値上にからまる疑獄事件、市会議員買収事件、墓地買収事件……と限りなく事件が事件を呼び、有識者の間からも自治返還論が出る始末であつた。

しかも時代は満州事変から非常時へと暗い谷間へ落ちてゆき、あらゆる面で統制という言葉が使われるようになった。そして右のような不幸な空気に乗じ、政府はいろいろ統制の追討ちをかけてきた。

ここにさらに今日となつてみて事態を混乱させる因となつた区域の問題として、三多摩問題が入つてきた。元來東京都制促進運動の

過程で、都の区域をどうするか大いに論じられたが、当初の旧十五区案は消え、大別して大東京市案(現在の特別区の区域)と東京府案との二つが立てられた。そして東京市側は前者であつたが、しかし自由党の昔から院外団の本場として三多摩壯士で鳴る府下の地域は、「一市三多摩連盟」を組織し、強硬にその案に反対した。当時の東京市側にとり、都長公選は絶対に譲れない一線であつたため、大事の前の小事——その一線を守るため三多摩側の主張を容れ、それと合体して都制促進連盟を組織して府を区域とする案を進むこととなつた。

さてその後は読者の皆さんがよく御存知のごとき昭和十七年七月の翼賛市会の成立——一挙に決戦態勢東京都制が成立してしまつたが、こうなつてみると、市側としてみれば、都長公選のため止むをえず府を地域とする主張をした——だから都長官選にされるならもちつん東京市が都の区域——というつもりだつたのに、府を地域とされた上そこへ官選都長官を据えられてしまつた形となつてしまつた。

つまり、東京市が東京府を払いのけて独立しようとしたのに、逆に東京府が東京市をつぶしてしまつたのである。ここに、戦後今日まで東京都庁が、三多摩にたいしては県庁の役割を演ずるとともに、特別区にたいしては市役所の役割をなすような複雑さ——あるいは東京都知事という一人の人間が外国の会議に出るとき場合により知事（ガバナ）という肩書と市長（メイヤー）という肩書を同時に使い分ける厄介さが出てくる根源がある。すなわち特別区側から云わせれば、人口五十万以上も持つ超一流大都市の実力をもちながら、三多摩の一寒村ほどの自治権も持てないという不満が出てくるのである。東京都という行政の主体が、首都・大都市行政の主体・府県行政の主体という厄介な要素を兼ねそなえてしまつたのである。

さて戦争も終り民主化運動の波とともに、都知事公選、特別区の誕生……といった変革がみられ、長い過去の区自治権拡充運動の効果が突つて形式上区の自治権は大いに拡充されることとなつた。しかしその後いかに都と区の間にマサツがくりかえされたか——区か

ら云えば「都は区をペテンにかけた」と怒り都側から云えば「区は互に争い、浪費も多く信用できない」という論議がくりかえされたか——この十年の歴史は、むしろ私などより読者の皆さんの方が、その体験を通じ、はるかによく御存知のところだろう。またもしその経過や問題点を詳しく知りたい方があれば、都政通信社から出された「特別区——都区調査の十年」（昭和三十二年）といった都厚い本や、住本利男「地方自治はどこえゆく」（昭和三十一年）のなかのエピソード集、あるいは都制調査会と特別区協議会がそれぞれ出した資料、雑誌「都政」の諸記事……などが皆さんのすぐ手近かに入手できるものとしてあると思う。

さてこうして、半世紀以上に及ぶ長い長い特別区問題をふりかえり、そこから出てくる問題点あるいは憂えられる点を私なりに老練的に二、三あげさせて置く。

まず第一は、都と区の間マサツが今後第三者を利する結果となりはしまいかということである。というのは、戦後の地方制度の歴史を民主化運動という立場からみるのに、大

体シャウブ勸告、神戸委員会を頂点として、大中に退化し、いわゆる逆コースへの動きが強くなってきている。そして戦後地方制度民主化のシンボルと考えられた知事民選も先頃の「地方制案」では大きくゆらごうとしているのである。長い歴史が示すごとく、日本の中央官僚にとつて知事官選は一つの悲願だったわけであるが、東京都はあらゆる意味で地方制度の最中心——天王山である。来るべき地方制度調査会などのような首都案が出るかもしれないが、少くも政府当局は都を支配することに交還近攻あるいは分割統治の策戦に出ることが考えられる。はるか昔の明治二十九年頃からの歴史をここへもち出しては恐縮だが「特別区が都からいじめられ復讐するぞと息まく時、国の方から一緒に都をいじめよう、都を国の統制下に置かせてくれたら特別区の自治権は大巾に拡張してあげよう」と、もし云われたら、これにどう対処したらよいのであろうか。喜んで区と国と都を潰してしまつた後、国は今度は楽に区を潰しにくることはないだろうか。ともかく親任官だか何だか知らないが、とてもつまなくイカバシイ内務官

僚の古手や、何とか大将が都長官に納まったあの昭和十八・九年の姿は御免である。

このことは家族にもあたる区をいじめること後の復讐が恐ろしいぞと都へ警告を発することになるかもしれないが、ともかく、特別区の方たちも、今後自分たちの区を愛するならますます天下の大勢の方にも十分眼をむけて頂きたいと云いたい。

もし都が国の統制下に入れば、それだけ都議会の機能は弱められるだろうし、また特別区議会にしても同じことが云えるだろう。

ともかく私はその昔全く素人として、区は都の一部で、区が集つてこそ都があるのだからまた都の中で始めて存在意義をもつ区だから毎週か毎月一回は都と区的首脳部が一室に集り、一種の最高庁議のような相談会をもつているものと素朴に思いこんでいたが、どうも中に入るとどうでもなさそうなのに驚いている。同じ住民から選ばれている都と区の代表なのだからもっと両者に交流の場があつてよい筈だ。兄弟が一家の中で争う限り外から侮られる。だからといって区の関係者が都にお辞儀をしつという意味ではもちろんないが、

少くとも区の方々も、国の動き、地方制のなりゆきには十分今後注意し研究していただきたい。

第二の点は、前の長い歴史の第二期(大正末から昭和初め)あたりから学ばせられることであるが、折角の東京市の主張も相次ぐ汚職事件ですつかり弱められてしまったことをここで注意したい。特別区が今後いかなる主張をし、発展をしようとするにも、区政が明朗でない、上からはツケこまれるし、住民からは支持してもらえない。区政の民主化・明朗化は絶対必要である。皆さんに一つの実験をしてみることをおすすめるが、全くミスポらしい通行人か食しい一区民—という形をして顔の知られていない区役所へゆき、案内の守衛からまず始めて、少しペコペコしながら窓口を「私はこの区民だがこの区の財政の総額と大きい費目の額だけ簡単に教えて下さい」と尋ねて歩かれると、いろいろ貴重な教訓が得られると思う。この実験を都庁についてしても勿論同じく面白い結果が得られようが、甚だウサン臭うような眼で見られたり、タイ刈しにいろいろの課を歩かさせられた

り「今あいにく予算書がここにはないから」と財政課の窓口で所られるような区が幾つかありそう。もしそうなら、これはやはり悲しいことではなからうか。元来大都市生活が広まるにつれ、通勤人の居住地への関心が薄まる傾向があり、とくに東京都の場合は区による区民のための公共施設が制限され、そのためますます区民一般の区政にたいする関心が弱まる危険があるわけだが、それは特別区の運動に住民の支持を弱くさせ、そのためまた区の行政能力が弱まるという悪循環を生む恐れがある。ここは区として困難の多い所だろうが、区民のための明るい区政のみが区の発言を強めろという点をくりかえし申させて頂きたい。

この外やや専門的にあるいは形式的に問題点をならべてみよう。(区関係者の方々より)むしろ都当局に云うべき点かもしれないが)区長の選任方法がともかく現状は任命制と公選制の中間の妙な「足して二で割る」式の形となり、区長が決まるまでに多く見られる区議会各派間の駆引はジャーナリズムを通じて都民に非常なマイナスの印象となつているよ

うだが、これはどうしたらよいか？

区の職員は都の職員でいて区長の指揮下に  
あるような形だし、さらにこれに加えて小數  
ながら区の職員がいたり人事制度は複雑であ  
り、また都区・各区間の人事交流が停滞しが  
ちと聞くが、これは現在の都区の問題の大き  
なシワ寄せを受ける結果となっている。なん  
とか清新の気分を注入できないものか？

区域の問題で、まず広く都の区域に三多摩  
とくに西多摩の奥や青ヶ島を入れるべきなの  
かどうか（この辺は政治的に選挙の票なども  
からみ重大問題だが）、ともかく現状では  
前にのべたごとく都の性格は複雑であり、こ  
れがそのまま特別区の性格を複雑なものとし  
せている）さらに首都圏のごともっと広く  
するべきか？また戦後できた二十二区（次い  
で二十三区）の分け方はこれでよいのか、も  
とは三十五区だったし、さらに極端に江戸八  
百八町時代みたいに細分するか、ニューヨー  
ク市式に五区位に大きく合併してしまおうか、  
どう考えるか？

区議会について、私は各区それぞれの実情  
をよく知らないが、昔の名拳職式に議員さん

の仕事を地元の地主さんや旦那さんで暇のあ  
る人に無給してもらおう、或いは千人に近  
い区会議員さんは多すぎるから減らせという  
声を聞かされている。私はそうは思わないが  
ともかく現状でよいのだろうか？

区と都の事務配分——これは大変な問題だ  
し財政問題にそのままつながる。

区財政をどうするか？ 少くも現在の財政  
調整をめぐり毎年秋から冬とかれこれ半年間  
都の行政部と区側とが年中行事のように消費  
（浪費？）するエネルギーはとてつもない量  
に及ぶようだが、これをなんとか簡単にすま  
されないか、あるいは区内部で解決できない  
ものか？今の現状はロンドンのように区が税  
務行政を握る形と、ニューヨーク市のように  
都がそれを握る形とのちようど中間にある。  
現状を前提とする限り私は財政調整は不可避  
と思うが、あの騒ぎ、とくに納付金をめぐる  
問題は納付区からみても誠に不合理と映する  
だろうし、なんとかならないだろうか？

ともかく、これら区の問題をどれ一つとつ  
ても、始めにのべたように特別区とは何ぞや  
という問題につながり、それは都制の問題に

つながり、その背景に、話せば長い過去の因  
縁が複雑に重なりあいながら出てくると同時  
に現在の大都市東京の生きた姿をつかまなけ  
れば分らないこととなっている。したがつ  
て、ここで第三者として読者の皆さまへお願  
いしたいことは、一方で皆さんそれぞれの区  
の経済・財政をよく捕え、区の実情に通じて  
頂くとともに、他方で東京全体の動きからみ  
た皆さんの区の地位を把握して頂くこと、ま  
た都制からさらに現在の地方制度全体の流れ  
をつかんで、その一環として特別区の諸問題  
を考えるように大いに研究して頂くこと、少  
くも外から侮られないよう二十三区が仲よく  
協力し、また都と仲よくなれる共通の場が見  
出せる限りそれをつくること、そして少して  
も多くの区民の声を聞き、より明るい区民の  
ための区政をひろげてゆくこと……である。

（なお本稿はまつたくの私見で筆者の關係  
している諸公的機関と何の關係もないことを  
附言させて頂く）