



特別区制改革の背景

東京都財務局長 原 口 一 次

一 二十世紀の課題

二 激動する三巨大都市

- (一) ロンドン
- (二) ニューヨーク
- (三) 東京
- (四) 三巨大都市における共通現象

三 特別区制の本質へのアプローチ

- (一) 特別区制改革以前
- (二) 区の社会学的考察 (以上、本号)
- (三) 区の経済学的考察 (以下、次号)
- (四) 区の政治学的考察
- (五) 区の行政学的考察
- (六) 区の歴史的考察

四 特別区の性格論

- (一) 行政区論と法人区論
- (二) 有機的・一体的論

- (三) 特別区自治権論
- (四) 区長公選論

五 特別区制近代化の倫理と論理

一 二十世紀の課題

二十世紀は多くのものを創造した。その主なるものの一つに巨大都市がある。しかし、それはスフィンクス(Sphinx)にもたとえられ、またレヴァイアサン(Leviathan)ともいわれるように、不思議な力をもち、驚くべきエネルギーを発揮し、ついには制御しにくい生物となりつつある。怪物であるのか、それとも聖獣なのであろうか。ともあれ、人類のすばらしい所産であるといわねばなるまい。その社会的集中度、経済的支配力、文化的優越性、政治的重要性は混然一体化の方向を強めながら、日一日と成長発展している。

マンフォード(L. Mumford)は、その著「都市と文化」において、巨大都市の衰減を予言した。巨大都市は(Megaro-polis)専制都市(Tyrano-polis)となり、ついには墓地都市(Netro-polio)と

なり、死者の都市に化してしまふであらうという。(注一) 都市文明は没落の命運にあるかのごとくである。史上空前にして地球上最大の人口を擁する東京もその命運を辿らねばならないのであろうか。紀元前、南イタリアのポンペイが廃きよに化してしまつたように。現実において、都留重人教授の指摘されるように、東京にはものすごい「外部不経済」が目立っている。(注二)

公共空地の不足・交通地獄・大気汚染・騒音・震動・水質汚濁・地盤沈下、さては、スラム・凶悪犯罪・売春・青少年不良化・伝染病等々。

それにもかかわらず、東京は未だ衰滅の方向に立ってはいない。動脈硬化症ないし脂肪過多症などといわれ、マヒ寸前にあるといわれながらも、発展の可能性、潜在原動力 (Potential energy) は測り知れないものがある。東電太郎東京都知事は「人口を引きつける引力こそが東京発展のポテンシャル・エナジーだと信じている。この魅力を叩きつぶして発展はない。」と論策された。(注三)

東京市政調査会(人口研究委員会)も、その研究報告において、人口移動の経済的ポテンシャルの理論を展開して、人口移動の経済的動因を生活水準向上の欲求にあるとし、したがって、人口移動の経済的機能を生活水準の地域格差の均衡運動であると仮定されたが(注三)、東京の潜在原動力は、はたして減退どころかむしろ増大の方向にある。それが望ましいことであるというわけではない。そこには恐らく一定の限界があらう。われわれは計画人口という枠を設けて昭和四十五年の特別区の人口を九八〇万に抑えることとした。この枠によって、市街地の大改造を進め、副都心

を開発し、首都圏の周辺地域に衛星都市を育成し、鳥しよの振興をはかろうとしているのが、東京都の長期計画である。

この長期計画の実施のためには、もちろん都区市町村を通ずる首都制度の改革が必要である。行政組織を横糸に、長期計画を縦糸にして、はじめて輝かしい東京の将来が期待しえられる。これなくしては、東京の再開発も改造も進展し得ない。

このような現象はひとり東京のみでなく、世界の大都市はいずれも一樣に経験している。文明的批判がいかなうものであろうとも、その躍進するエネルギーには眼をみはらせるものがある。まさに二十世紀の大きな課題である。

(注一) L・マンフォード著(生田・森田訳)「都市の文化」上巻二六八頁

(注二) 都留重人「日本の都市をどうする」

(朝日ジャーナル三七・一・一四)

巖山政道「大都市の悩み」

(朝日ジャーナル三七・三・一八)

都留重人「都市生活のマイナス」

(朝日ジャーナル三八・一・六)

東京市政調査会首都研究所昭和三十六年度報告書第一部

第三節(人口移動の経済的ポテンシャルから見た首都)

(注三) 東電太郎「マンモス都市に負けない」

(文芸春秋昭和三十八年一月号)

二 激動する三巨大都市

近代文明は、大都市さらには大都市圏を發達せしめたが、ロンドン・ニューヨーク・東京の三巨大都市は、歴史と伝統を保守しつつも、激流する経済と科学と文化に輝き、都市構造の大改革、行政組織の大変革を企図し、二十一世紀への大きな遺産としようとしている。このビッグスリーが、ほぼ時を同じうし、おおむね手段を等しくして、科学に挑戦して、人類の英知を競おうとするのは、はたして偶然的の運命なのであろうか。

(一) ロンドン

大英帝国の首都として、一千年の歴史を誇るロンドンも、伝統を保守するあまり、今や古色蒼然となり、世界資本主義の王座をニューヨークにゆずれざるを得なかった。ロンドン大学のロブソン教授が、ロンドンの無計画と混沌、乱雑な行政機関を改革するよう提案した時には、すでにロンドンの地位は斜陽化していた。その都市的構造や行政組織の伝統は、経済や科学の進歩に対する適応性を失っていたのである。(注一)

ここにおいて、ロンドンは、一九四三年、ロンドン都(県)に対して County of London plan 一九四四年 Greater London Plan 一九四七年に City of London Plan を策定し、さらに一九四七年 The Town and Country Planning Act (都市農村計画法) の大改正や、一九四六年の New Towns Act (新都市法) の制定によって、ロンドンおよび大ロンドンの体質改善をはかるにいたった。

これらの諸計画の実施に際して特記すべき事実は、それと併行して、ロンドンおよび大ロンドン地域の地方行政を再編成しようとし

たことである。いわば大ロンドン計画を実施するために、ロンドンの行政機構を再組織しようというのである。すなわち、一九五八年大ロンドンの行政組織についての王室委員会(ハーバート委員会)が設置され、陳腐で老朽化したロンドンおよび大ロンドンを再編成するための広域計画の実施体制を整えようとした。このハーバート委員会は、実施視察、公聴会等を行なったうえ、一九六〇年十月、政府に報告書を提出した。それは (1)直接公選の広域行政庁を新設して、総合的広域計画を策定するほか、都市計画、道路、住宅、交通規制等の広域的機能を執行する。さらに (2)ロンドン周辺の市町村を整理統合して、五十二の第二階層の地方団体区に再編しようとするものである。英国政府はこれをほぼ全面的に受け入れ、翌一九六一年十一月大ロンドン行政白書を発表して、国会に提案した。現在は下院において常任委員会委員長の報告および全員委員会の第三読会を終了し、復活祭前後には上院に送付されたものと思われる。(注二)

その実施は一九六五年四月を目途としているが、次に政府案の内容を概略しておく。(1) Greater London Council (大ロンドン庁) を新設すること。(2) 現行のロンドン都(一市、二十八区)および周辺の特別市・普通市・町村を統合し、人口規模二十万ないし三十万程度の三十四の London Borough (ロンドン区) に再編する。(3) 統一的広域的処理を要する事務は大ロンドン庁に、市民生活に密着する地区的事務はロンドン・バラに配分する。(4) 大ロンドン庁と各バラとの間、およびバラ相互間の財政調整(一九四八年ロンドン行政法にもとづく平衡交付金制度(London Equal-

ization Schem) は従来どおり実施する。

ロンドンの構造改革や行政改革が東京のそれに酷似していることがうかがえるが、むしろ東京はロンドンの先例にならったというべきであらう。

(四) ニューヨーク

ロンドンから大西洋をわたって、ニューヨーク市に行こう。国際経済や国際政治の中核性がそのように移動したことは、ここにいうまでもないことである。米国民は、ニューヨークを、世界の首都(The Capital of the World)、世界の文化的中心地(The Cultural hub of the World)、あるいは地球の世界的センター(The Cosmopolitan Center of the globe)と称して、自ら誇りにしている。一九六〇年四月一日の国勢調査によれば、その人口は七、七八一、九八四人であり、同年同月の都の区部人口は七六九万人であるので、同年のはじめまでは、ニューヨークは人口においても東の横綱であったわけである。この横綱同士は一九五九年二月二十九日、姉妹都市として都市提携を宣言した。宣言文にあるように「東京および東京都民は、世界の大都市であるニューヨーク市および同市民と提携し、相互の理解と親善の情を深め、芸術と文化の交流および経済の提携をさかんにし、もって両市民の福祉増進と世界平和の維持に貢献するため最善の努力を誓う」ことになったことは、まことに意義深いものがある。

しかしながら、これら二つのマンモス都市が相互に理解と尊敬と友情を深める一方において、巨大都市の外部不経済に大きな苦悩を共にする姿は偶然なものともいえない。摩天楼の林立するマンハッ

タン区内の高層建築街がいかにドルの威力、世界の富を象徴しようとも、いたずらに交通マヒ、道路や公園の拡張難をばくろするのみであった。去る六月十四日都市提携後はじめて訪都したワグナー市長も、東知事との対談でニューヨーク市の交通マヒ状態にはサジを投げていた。しかしながら、ニューヨークの交通混乱には東京と異なり秩序があることを東知事は羨望するほどである。もちろんかかる状態が放置されていたわけではない。

ニューヨーク市は第二次世界大戦前から、都市改造のために長期間にわたって果敢な努力を傾倒した。紙と木の東京とちがって、ニューヨークの都市計画の困難と複雑さは、われわれの想像し得ないものがあつたようである。戦前は世界第一の大都市として、アメリカのセンターであるばかりでなく、西欧連合国の総合長期戦の基地として、生産・運輸・通信・兵力の組織と指揮のため、ニューヨークは最大の貢献をした。その役割にふさわしい都市の改造は急務とされ、ニューヨーク市の貧弱財政に対する州の援助も大きかった。高賃銀や労力資材の不足が建設事業を中絶させた時には、新課税権が附与され、また一般投票により、市に対して都市計画委員等が緊急とする病院建設のため、一億五千万ドルを借入限度外で借入れしうよう憲法の改正を採択した。戦後は、戦争中からの研究に基づいて、総合的な基本計画(Master Plan)が策定された。その特色は、地域制を現代化し、全市にわたる龐大な地域の再区画を行ない、各地区における建築物の高さおよび容積に関する標準を定めたことである。その外、道路・駐車場・橋梁・トンネル・埠(と)頭・病院・公園・住宅等が計画されたことはいうまでもない。特に注目

すべきことは、州法によって加えられている市の起債力の制限を解放するため多くの努力が払われたことである。ニューヨーク市の起債力が、自己財源を除き、不動産価値の一〇％に制限されていることは、市の財政が地方的改善のための課税に制限されていた時代の制度であり、全く非現実的のものになっていたからである。しかしながら、州の財政権はなお大きく、ニューヨーク市は財政難に悩み、州の補助金交付または新税設定許可を得るために州議会に運動した。しかも一方において、市財政難の原因の大きな部分は市行政の不備や非効率に起因することが一般市民からも批判された。これが対策として、州政府は、市の財政問題および管理面を調整するための調査機関を設置した。すなわち、ニューヨーク市の組織構造に関する臨時調査会が、州の法律により設置せられ、次のような事項を含む「市政改善の四段階」を勧告した。(注三)

(1) 市政管理者 (City Administrator) を市長のもとに設置すること。(2) 副市長 (Deputy Mayor) を置くこと。(3) 予算制度について、事業別予算 (Performance Budget) を採用すること。市政管理者の下に、予算局長を置くこと。(4) 人事行政を近代化すること。市政管理者の下に、人事局長を置くこと。

この勧告は大規模行政組織体におけるトップ・マネジメントのあり方を簡明直截に明示したものであるが、その骨子をなすものは、「市政管理者」である。それは市長によって任命される支配人 (manager) であって、政治家ではない。その下で、予算管理・人事管理を近代化することをねらったのである。この勧告は、後に述べるニューヨーク市長の設置した調査会の報告書の結論ともほぼ類

似して、オドワイヤー市長は一九五四年市憲章 (City Charter) を改正して市政管理者を置くこととなった。初代の市政管理者には、ギューリック博士 (注四) が任命された。ギューリック博士は、かねて POSCORB (ポスドコルブ) の新語をもって、行政管理の機能とその組織の合理化を主張された。POSDCORB とは、P (Planning) (企画) / O (Organization) (組織) / S (Staffing) (人事) / D (Directing) (指揮監督) / C (Co-ordination) (調整) / R (Reporting) (報告) / B (Budgeting) (予算) の頭文字をとったものであり、トップ・マネジメントとしてきわめて重要な機能である。ニューヨーク市における予算管理や人事管理は着々として改善されつつあるが、この臨時調査会の勧告は、都政の現状にとっても適切なものがあり、行政史においてもきわめて重要なものといわなければならない。

ニューヨーク市政の改革のためには、市長が設置した「ニューヨーク市行政調査委員会の報告書」(注五) がさらに重要な貢献をしている。この調査会は一九五〇年オドワイヤー市長が設置して、インペリクティ―市長に引継がれたが、一九五三年夏、上下二巻、一、一八〇頁にわたる龐大な報告書を提出した。調査会は、財政・人事・免許状・文書・能率機械化・光熱管理・交通機関・教育・公共福祉・病院・健康管理・塵芥処理・防火・警察・水道その他の分科会から成り、それぞれ多くの専門家を擁し、その調査費は二一九万六千ドル (八億八千万円) に達した。調査推進主体は、前に紹介した行政研究所長ギューリック博士である。

報告書はまず市政の主要問題点を指摘した。(1) 中堅幹部の不

足、(2)能率的経済的行政への刺激不足、(3)問題発見の手お

れ、(4)市政活動のとめどなき拡張、(5)旧式の人事、(6)生産性

(能率)の低下、(7)旧式予算表、(8)設備維持の等閑視の八項目

である。これが解決策として、スタッフ部門の共通問題とライン部

門の個別の問題とに分け実証的に提案している。共通問題として

は、(1)組織の合理化、(2)人事の近代化、(3)予算の近代化(財

政収支の今後の見通しと事業別予算表の作成)、(4)経費節減、(5)

能率機械化、(6)政策と市民生活等にふれ、個別的問題として、

(1)交通機関、(2)水道、(3)教育、(4)社会福祉、(民生、病院、保

健衛生)、(5)消防、(6)警察、の各機能活動に対して、詳細に具体

的に勧告した。

報告書の焦点となるものは、一般的勧告にある十二項目である

が、特に、組織・人事・予算に関するものである。すなわち(1)各

部局を能率的単位として明確に職務権限を分けること。(2)それら

全体を計画的に統一する中心機関を確立すること。市長、市理事会

(Board of Estimate)および市議会を責任ある中心機関とするこ

と。(3)人事行政を近代化すること。(4)予算制度を現代化するこ

と。(5)市長を中心した執行機関として、他の(附属)機関を調整総

合化すること。(6)市の理事会を強化すること。(7)職員給与を

新しく、標準的なものにする。こと。(8)学識経験者や特殊技能者を

常にリストし、行政上の援助をえられるようにすること。(9)各部

局の人員と設備を整備すること。これらの勧告事項がねらうところ

は、市長の権能を拡充し、行政管理を合理化しようとするものであ

る。いわば強力市長制(Strong-mayor System)をいかにして巨

大都市に導入するかを示したものと見えよう。

この勧告は、市憲章の一部改正により、一九五四年から実施され

たが、実施の経験にかんがみて、さらに一九六二年次のように重要

な改正が加えられ、本年一月一日より新憲章が施行されることとな

った。(注六) すなわち

(1)市長を市政執行の首長(executive head)としてその権能を

強化した。(2)副市長は二名またはそれ以上市長が任命する。一名

は各種委員会において市長を代理し、市長の政策助言者となり、儀

礼的機能を掌る。一名は市の行政執行部局を監督する。(3)市理事

会および市議会の予算修正ならびに市議会を通過した条例に対し市

長の拒否権を認めた。(4)市議会は従来のように全市から選挙され

る議長と州上院議員選挙区から一名ずつ選挙される二十五名の議員

のほか、新たに市の五区の各区から二名ずつ選挙される議員十名を

加え合計三十六名をもって構成される。この改正は、市議会に少数

党の代表を送りうる方法が考慮されたものである。(5)市議会は予

算の増額または減額の修正や項目の削除や追加ができるが、これら

の修正に対しては市長は拒否権を行使することができる。(6)市の

理事会の構成員(市長、市議会議長、会計監査員および五区長)の

もつ票決権は前三者は各四票、五区長は各二票とに改められてい

る。この改正で著しく目立つものは、(1)市長の権限拡大、(2)市

(四) 東 京 都

東京の歴史をひもとく人は、東京都が首都制度なり、行政史の上

う。江戸から東京へと発達した時代の封建的後進性を官僚的中央集権主義の中に内包しつつ、近代自治を追求しようとしたが、戦前はいかにしても欧州大陸風から脱却することができなかった。特に首都なるが故に、「首都は政府に従属する」というフランス流の観念は陰に陽に首都制度の上にきざみつけられた。今日においても、岡崎私案はそれを露骨にあらわしている。戦後にたって、第一次第二次地方制度の改革は鋭角的に英米型自治形体へと接近したが、都制も地方行政の一環形体すなわち、府県と市町村型を都と区市町村型に置きかえ、旧東京市の区域に関する限り、特別区としての特例を置くこととなった。

昭和十八年制定実施された東京都制および昭和二十二年の地方自治法が、大都市として発展する東京を十分に認識せず、行政制度として適確に捕捉しえなかつたために、問題を今日に残したことは、ここに多言しない。東京市政調査会の首都研究所は、東京の政治史および行政史をやや刻明に展開して行ったし(注七)、臨時行政調査会(首都制度特別部会)も「首都行政に関する報告」において、首都行政の歴史的展開を詳述しているので、ここでくりかえす必要はない。(注八)ただ、この報告書はその結論において、「政府は東京都の当面している特殊な緊急状態に対して、その都行政の行き詰りを打開し、その合理化能率化を促進するため、都制調査会および首都制度に関する地方制度調査会の答申の趣旨を実施する措置を講ずる必要がある」と勧告したことを特記しておかなければならない。

ここにおいて、都制調査会および地方制度調査会の活動なりその

答申を紹介論評しなければならぬが、他に多くの論評等があるの
で、別の機会にゆずることとした(注九)。

首都および首都圏における計画ないし行政の形体にいたっては、開拓すべき分野が未だ広く残されており、比較研究の余地も多い。国と都との関係、都県相互間の関係、さらに広域行政計画としては、東京はなお素材な歩みをつづけている。わが国の官僚制機構や中央集権主義の根底をくつがえさない限り、また偏狹な地方分権主義の殻の中にたてこもっている限り、その解決はおぼつかないと思われるが、経済自体の広域性集中性は、いよいよ強化され、行政の固定性停滞性をしりぬに独走の状態にある。東京においては、昭和二十五年(一九五〇年)首都建設法が制定され、さらに、昭和三十一年広域都市計画のため同法を発展解消して首都圏整備法が生れるにいたつた。大ロンドン計画と新都市法等に範をとつたものであるが、ロブソン教授が指摘したように、(注一〇)広域圏に一つの眼(single eye)として活躍しうる広域行政機関(首都圏整備委員会)が創設されたことは、広域性を認識した大前進であつたといえる。近畿圏整備法案が国会において成立し総理府に近畿圏整備本部が設けられようとしているが、近畿地方や京阪神都市圏の経済的地盤沈下は同法案の制定が遅きに失したためともいふことができる。首都圏整備委員会の組織と権限については、なお不備の点があり、首都圏の発展も予期どおりではないが、臨時行政調査会の報告(注一一)は圏のもつべき責任の明確化と新たな企画、総合調整機構(首都圏庁と首都圏整備評議会)の設定を勧告している。ロンドン方式のような新都市建設公団の設置を慎重な態度をもって留保さ

れていることは、国情の相違の故であろうか。

④ 三巨大都市における共通現象

前述するところによって、三巨大都市の re-organization (改造再編成) が軌を一にして行なわれつつあることが明らかになったと思う。共通現象の第一は、いずれの場合においても、都市の大改造や再編が必然かつ緊急のものであったことである。すなわち、大都市および大都市圏の社会経済構造は急激に変化したし、行政水準の高度化、行政需要の複雑長大化は、巨大都市に新たな任務と負担を重課するにいたったからである。第二には、国民および市民の世論の間において、国家的に権威ある調査会によって、慎重にしかも長期間にわたって研究調査討議されたことである。第三には、行政学会、財政学会、公法学会、都市学会等の権威者が空理空論に走らず、常に世論をきき、公聴会等を実施して、実証的に巨大都市問題の解決をはかろうとしたことである。ただ東京においては、ニューヨークにおける市民連盟 (Citizens Union) (注一) のような自主的、非政治的市民団体としての協力参加、批判監視機関を欠いていることを留意しておかねばならない。臨時行政調査会は、「首都行政に関する報告」第七条において、(1) 首都行政に関する市民、住民の公民的自覚の高揚、(2) 市民団体の協力参加の推進、(3) 大学および民間研究所を中心とする首都または大都市問題の調査研究の促進を勧告しているが、かくしてこそ行政は有終の美をなすことができるであろう。

(追記) 本章は、ロンドン・ニューヨーク・東京をもって、三巨大都市としたが、本来からいえば、モスクワを加え、四巨大都市

とすべきであろう。

特に、都と区の二階層組織 (Two-tiers system) をとり、それぞれ公選議会をもつものは、ロンドンとモスクワと東京だけであるからである。

しかしながら、モスクワについては、その運用等明らかでないものがあるので、本章ではふれないことにした。

モスクワについては、前掲・ロブソン編嶺山道道監修「世界の大都市」第一部公選議会、第二部モスクワに紹介されている。

(注一) W. Robson, Government and Mis-government of London

東京都企画室行政資料「ロンドン行政の功罪」

(注二) 大ロンドン地域における地方行政制度再編成の動きについては、東京都の海外研修者井原平、野村銀市、東郷尚武の三君から詳細に報告されている。

1. 大ロンドンの地方行政に関する王室委員会に提出された関係団体の意見書(その一、その二)(井原平訳)
2. 大ロンドンの地方行政に関する王室委員会の勧告
(東京都企画室抄訳)

3. ロンドンの行政改革(都市問題五十一巻三号、井原平)
4. ロンドン改革に関する最近の動きについて(東京市政調査会首都研究所、野村銀市)

5. 一九六〇年ロンドン改革についての報告に関する諸論
(首都研究所編集)

6. 大ロンドンの動向(日本行政学会「年報行政研究」2

井原、野村)

(注三) 'Four Steps to Better Government of New York City.'

(Report of the Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York.)

このレポートについては、大阪市政研究所研究報告「ニューヨーク市の行政改革」および東京都総務局企画部「ニューヨーク市政改善案」(シラキニエズ大学カールドウエル教授講演録)に詳しい。

(注四) キューリック博士は、「東京市政論」の著者ビアード博士

の高弟である。ニューヨーク市政調査会長および同会の後身ニューヨーク行政研究所長として、多くの行政学上の著述があり、国際行政学会の泰斗である。

大阪生れの親日家であり、「トマト」の種は同博士の両親(牧師後に同志社大学教授)により輸入され、熊本においてはじめて栽培された。

(注五) 'Modern Management for the City of New York.'

(Report of the Mayor's Committee on Management Survey)

このレポートについては、柴田徳衛「ニューヨーク市行政改革案の概要」(都市問題第四十五巻第七号)に詳しい。小倉庫次「ニューヨーク市憲章の改正」(都市問題第五十四巻第三号八九頁)

(注七) 東京市政調査会首都研究所(昭和三十六年度)報告書「第

五部政治行政」同「追加」は、(1)江戸の行政制度、(2)制度形成期における東京府政、(3)確立期における東京市政、(4)体制再編期における東京市政、(5)普遍下における東京市政の構造、(6)戦後の東京都政について、詳細に調査報告している。

(注八)

臨時行政調査会(首都制度特別部会)「首都行政に関する報告」(第八章首都行政の改革の沿革並びに国際的標準) 都政調査会「首都制度改革をめぐる二つの答申」(都政一九六二年九月十月合併号)

(注九)

この特集号では、「二つの答申の意味するもの」、「内容の解説と批判」、「区側の批判職員の違い」の外、シンポジウムとして「二つの答申をどう評価するか」を掲げて、論評している。

2. 特別区協議会、首都制度改革に関する特集号(区政春秋一九九号)、この特集号には、「首都制度当面の改革」(乗富光義および「都制調査会の答申が出るまで」(木下義介)の論評がある。

3. 「時の法令」(昭和三十八年一月三日、一月十三日号)は、「首都制度に関する二つの答申」で、両答申を紹介している。

4. 高木鉦作「首都制度に関する二つの答申」(都市問題第五十四巻三三六号)

高木氏は都制調査会の専門調査員であって、(1)首都制度審議の性格、(2)両答申の改革に対する態度、(3)両

答申の内容と問題点を刻明に論評されている。両答申の背景をなす思想については、不明確な点もあり、筆者のいわれるとおり、若干の誤解もあるようである。

(注一〇) W・ロブソン編、蠟山政道監修「世界の大都市」八八頁

(Great Cities of the World P. 97) 「ここでふたたび

大都市の政治、行政の問題、すなわち、首都地域を全体として計画し、開発し、一体として首都地域社会を行政することを可能とする首都政府をどうして獲得するかに立ちかえらう。個々の地域の要請を「単一の目をもって」眺め、競合する部分的、または地方的利害よりも全体の幸福を優先するために、計画されるべき全地域は単一の計画機関の管轄のもとにおくべきであるというのが、都市・農村計画行政の原則である。」

(注一一) 前掲「首都行政に関する報告」(第五章、の国の責任の明確化と統合調整機構の設定)

(注一二) ニューヨークの市民連盟は、会員制によるニュー YORK 市政の研究調査、批判監視の機関であり、予算制度、都市計画、交通問題など重要な問題について、勧告まで行なっている。

三 特別区制の本質へのアプローチ

(一) 特別区制改革以前

首都制度の改革に対して、地方制度調査会も都制調査会もともに、東京都の行政体制の整備のみならず、特別区制の改革をとりあ

げた。区制のあり方が巨大都市行政における最大の難問であることは、三巨大都市の実験するところであるが、従来から区の性格、区域、権能をいかに定立するか、区の自治権、区長公選等の問題をどう見るかについて、長い間、論争、対立、粉砕がつづけられ、現実に解決を迫られた問題であったので、都制調査会はその設置以来七年間、都との関係をにらみつつこの問題に取り組んだ。審議の経過、答申案の作製、答申決定時における論議からみれば、むしろこの問題に忙殺されたともいってよからう。両調査会には、区長公選を除いては、区の権能についてはほぼ同様の見解をとるにいたったが、区制に対する根本認識については、若干の相違が見られる。高木鉦作氏は「首都制度に関する二つの答申」(注一)において、この間の事情を詳述されている。それによれば、「都制調査会の答申は大都市行政の特殊性すなわち一体性の確保を重視し、それを根拠にして東京都の官治化方法に抵抗しながら、他方ではそれをよりどころにして、逆に特別区を「下部機構」視するという態度を示したことによると思われる。両答申で多くの点で共通しながらも、差異のあるのは、そのためだともいえる。いわば、「首都の特殊性」と「大都市行政の特殊性」が対立しあいながらも、相互にからみあっているのが両答申である。両答申の評価が困難なのは、そうした面に一因があるといえる。その意味において、首都と大都市行政という二つの特殊性、すなわち、国と東京都および東京都と特別区という二つの関係を別のものとしてでなく一つのものとしてとらえ、その上で制度改革を考えることが必要となってくる。今回の両答申は、それぞれ別のものとして、むしろ対立したものとして、それぞれの立場

から対処した。そこに両答申をめぐる問題の性格と特色があったといえる。

答申はともあれ、国の立法措置によって、「地方自治法等の一部を改正する法律案」として国会に提出された。その内容は、地方制度調査会の答申にもとづき、自治省をはじめ政府各省、法制局の協議を経て調整されたものであるが、特別区の本質なり、政治行政的または社会的認識は、答申や法律案の基礎にはなっても、それ以前の問題であり、府県制度や市町村制度と異なり、論議の多い問題である。しかしながら、都および区の沿革の上に立って特別区の性格なり特殊性を考究し、その政治的行政的社会的考察を明らかにしておかない限り、問題の解決は遠のくのみであって、はてしない論争となるであろう。帯一点が求められるかどうかからない。また、行政技術や社会経済の発展によって、区の本質に修正がないとも限らない。ここに私は法律改正以前の問題をとらえ、自己の見解と主張を明らかにして、御批判を得たい。特別区を本来的地方公共団体と認識するかどうか、特別区の自治権をいかに観念するか、によって多くの見解の相違を生じているからである。専修大学大島太郎教授は、「首都制度と特別区」の講演において、私の主張を「皮相の見解」と評されているが、教授こそ皮相の見解を誘示し、素朴な十九世紀的自治観を固持していられるのではないかと思う。(注二)

(二) 区自治権と区自治権の比較は若干後にふれるが、認識の相違はそこから生れている。

(1) 東京都制における区の社会学的認識

五十年來の都制問題に終止符をうち、やがて地方自治法の基盤となつて廃止された東京都制は二つの社会学的認識をもっていた。すなわち、第一は東京市なる大都市社会の高度の発展ぼう眼は本来的には上位にあつてこれを包含すべき東京府なる府県社会の存在を不必要または不適当としてこれを逆吸収し、二者を合一して一元的社会を構成せしめたことである。その第二は他の府県においては組織機能等について本質を異にする府県社会と市町村社会が階層的に二元的に存在するが、区の存する区域に關する限り、東京都なる大都市的社会の下にはさらにこれと本質を異にする下級の地方社会は存在しないものとして都社会と区社会の一元的構成をとつたことである。すなわち、東京都制の立法者は「東京都は東京市を廃止してこれに代るべき地方公共団体として設置されたものであるので基礎的団体である東京市の性格を承継すべきもの」として、都をもつて基礎的単位団体とし、区は単に都の内部的組織として構成されたのである(注三)。この認識に従えば都社会は総合機能とともにそれ自身部分機能をも發揮する全体社会であるが、区社会は市町村社会とともに全体社会に従属依存し、有機的関連を保ちつつ部分機能を發揮する地域的部分社会であると見ることができ、極端なる戦時立法とされた東京都制が都区社会の関連をかように認識した所以は、何にもとづいたものであるか。当時区社会の存在は有名無実であり、全体主義の流行により全体のためには部分の犠牲を顧みない時代であつたにもかかわらず、区社会が抹殺されず、しかも都社会の実体は区社会にあるとして区社会がかえつて重視され、一連の行政形態が整備された理由(注四)は何処にあつたのであろうか。一見

矛盾した態度ともおもわれるが、私はそれを次のように解したい。すなわち、区社会の活動こそ自治社会の本質的なものであり、区社会の発展は将来都制の死命を制するものであることが感得されたものであろうが、当時の決戦態勢は区制の飛躍的發展を許さなかつたものであろうと推測される(注五)。かくして都民の社会生活の単位を区に認め、簡素な自治区とし、その実体に即応する権能を付与されたのである。地方自治法が実よりも名を与えたのに比較すれば、都制は構想は小ながらも名より実を与えたものであり、その歴史的意義を汲んでもよいものとおもふ。

(2) 地方自治法における区の社会学的認識

東京都制における区の社会学的認識を一段と発展せしめたものはすなわち昭和二十二年制定の地方自治法である。その根本においては区社会の部分性、従属性を一部認めつつ、しかもなお、区社会自らの意思と目的を認め、その伝統、習慣を尊重して、自主独立的の活動を助長せしめたことは東京都制における認識の大なる前進といわなければならない。前述のとおり、東京都制は都を基礎的単位団体として立法されたが、地方自治法の立法者はこれを法律的擬制であるとして都をもって区市町村を包括する団体に改め(注六)都における区の組織形態を特別区として、独立市的人格に接近せしめたことは、すなわちそれを示すものである。しかしながら区社会の本質に対する考察が未だ未熟不徹底のためか、地方自治関係特別法の区社会に対する認識は区々にわたり、区権能の否定または制限となつてあらわれている。東京都自身においても区社会の分化発展は未だ理解されず、都の行財政の伝統は依然として区を圧迫し、区の社

会的発展は前途多難の感を抱かして来た。かかる事實は都社会と区社会との関連がいかに複雑であり、区社会の本質とその発展をきわめることがいかに困難であつたかを示すものにはかならない。

(3) 改正地方自治法における区の社会学的認識

地方自治法における特別区制は、シャウブ税制使節団の勧告とこれにつづく地方行政調査委員会(神戸委員会)の行政事務再配分に関する第二次勧告によつて、三転した。すなわち、「現行法上、都は、市町村およ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するものとして現行法の建前を廃止して、都と特別区の間責任を明確に区分すべきである。」として東京都に関する特例を勧告した。

(注七)これに基づいて、昭和二十七年八月地方自治法は改正されるにいたつたが、この法律は、都区の一体性を強調して、特別区をもって都の内部的な地方公共団体とし、区は法令に定める権能および都条例により特別区に委任される権能のみを処理するところの制限された法人区となつた。したがつて、従来のように地方自治法上の特別地方公共団体ではあつても憲法九十三条にいう地方公共団体ではなく、区長公選もこの時廃止された。いわば、都の分立連帶的構成分子であつて、完全自治区ではない。特別区の性格の変更とともに、東京都の性格が変更されていることは当然のことである。すなわち、東京都制は都(全城)をもって基礎的単位団体としたが、地方自治法(旧法)は都内の区市町村をもってそれぞれ基礎的単位団体とし、都はその複合的包括団体とされた。両者とも法律上の擬

制であらうが、いずれも都の社会的実体に即したものである。改正地方自治法は、都は、特別区の存する区域においては、分立的区を擁する基礎的単位団体であり、市町村の区域においては、市町村を以て基礎的単位団体として、市町村を包括する複合的包括団体であるとしたために、他の道府県とは類型を異にする特殊の地方公共団体となるにいたった。改正法の擬制は都の実態に即したものであるが、三多摩島しよ地方の市町村が区制をしくにいたれば、区の性格も単純明確となる。前述のように大ロンドンが広域となつても、画的に区制をとらうとしていることも参照する必要がある。

ここで社会的有機体としての区の特殊性を明らかにしておきたい。重複するようであるが、それは都区の一体性なり統一性の確保を論ずる前に必要な理解でなければならぬと思うからである。

「東京都」なる集団社会およびその上に成立する自治体制は、わが国地方社会および地方制度上きわめてユニークな存在であることは今さらいうまでもない。その社会構成における基本的性格は、概言すれば、一般府県において認められる府県社会と同質の社会性格が、本来その下層階序たるべき性格を有する都市社会の中に、その都市社会が高度の発達をなしたために、吸収同化されて、ここに大都市社会なる特異の一元的社会構成をなした点にある。(もっともこの性格は専ら二十三区の存する区域においてのみ認められるのであって、その他の区域においては、他の府県の場合と同様に、原則として、府県と同一性格を有する都社会と、その下層階序社会たる市町村社会とが二元的に存在するのである。)

都は法制的には、旧東京府と旧東京市との統合による新自治体の

発生として規定されているが、これを社会学的に見るときは、旧東京市の都市社会としての高度の発展が、もはや、府県社会構成の存在を不必要または不適当とするに至り、これを、その中に逆吸収するに至つたものと解すべきである。すなわち、都なる地方社会の特異性は、他の一般の地方社会たる府県社会の地域において、府県と市町村との二階層の社会が二元的に存在するに反して、大都市社会なる社会が一元的に存在するということである。換言すれば、都においては、府県社会の存在を許さないと同時にまたその下層階序の地方社会の独立存在をも許さないのである。都社会をおうものは、純然たる一元的社会構成にある。この実態の把握よりして、都と区との社会学的関係は、府県における府県と市町村との社会学的関係とは全く質を異にするものである。すなわち、府県においては、階層を異にし、質を異にする府県社会と市町村社会が二元的に存在し、かつ市町村社会相互においても、本質的には有機的關係も存在しないのである。しかしながら、都においては、都社会と区社会とは階層を異にする異質的社会ではないのであって、それは単なる全体と部分との關係に過ぎないし、総合機能と部分機能との關係にすぎない。かつ区相互間においても、区社会は、全体として相集つて都社会を構成する部分構成者の關係にある。すなわち、区社会は都社会そのものの部分的具体的発現である。

この事實は、われわれの觀念上かく思惟するばかりではなく、実にわれわれの日常生活の経験における実感的事實である。二十三区の各地区は、それぞれ、その社会経済の様相をいぢるしく異にし、住宅地区、商店地区、官庁地区、会社地区、工場地区、農村地

区、文教地区、慰楽地区があつて、これを、中小都市の単調な社会環境に対比するとき、多彩多様であつて、勤務地へ通勤するもののごとき、朝、昼、夕に異なる社会環境に身をおくことは、ここに説明を要しない。たとえば一例を挙げると、千代田区の昼間人口は夜間人口の約五・五倍、中央区のそれは約三・四倍、港区は約一・七倍にのぼっている。(注八)地区によりこの多種多様な社会的雰囲気との相異を相互にそれぞれ無縁のものとして感得するであらうが、かような千差万別の社会生活の表現の中にこそ、実に大都市の複雑なる機能と相貌とを認識するのであつて、この要素こそ大都市そのものの存在を裏証する客観的条件であるといひ得る。すなわち東京都のごとき大都市の全体の機能はその中に包擁される千差万別の機能が相互に有機的に関連せしめられ、合理的に組み合せられてこそ、はじめて十全の運営を全うすることができるのであつて、ここに大都市の本来の特質があり、通常の府県社会に全く見ることができない現象があるのである。かくして区社会なるものの存在の合理的理由は、地縁的結合関係によるものなると同時に、都社会の機能的分化の地縁的反映にあると見ることが出来る。

区社会が右の都社会の具体的、部分的、地縁的発現であるとするならば、区社会を対象として行なわれる区行政そのものもまた都行政の具体的、部分的、地縁的発現なりといわざるを得ない。

これを要するに都はあくまでも一元的社会であり、区は都の部分的社会であるにすぎない。故に、区行政も都行政の部分的具体的発現に過ぎないのであつて、府県対市町村の階層と府県行政と市町村

行政の層序において理解されるべきではない。

地方自治法は区の自治権を拡充して、これに独立性を与えたので、都制と区制の二元的対立を錯覚せしむるような感がないではないが、右の事實は依然として敷衍する事實であり、また都区行政の基本観念であるべきである。公職選挙法(二六六条)は、選挙権の住所要件および選挙人名簿の登録要件に関する期間計算について、特例を認め、区の存する区域をもつて一つの区域とみなしていることは、この観念の直接的法制化である。

この基本観念からすれば、区を独立の社会とすることは、ナンセンスというよりほかはない。かつて大田区において、「東京都大田区を市と呼称し完全なる市制施行地とする」運動(大田区独立市制運動)が行なわれたが、そのねらいは区自治権の拡充にあつたと思われる。毎日新聞社(当時東京日日新聞)の世論調査の結果は、市制施行には圧倒的多数で反対する声が高かつた。大田区内だけでも、賛成二二・三%、不賛成三二・三%、わからない三九・七%、その他三・五%、無回答二・四%で、大田区の市制運動は、笛吹けども区民さえ踊らない形となつたのである。(注九)

区の特異性の認識について、地方制度調査会においても、都制調査会においても、都民意識か区民意識かの問題がとりあげられた。

地方制度調査会(行政部会)における二瓶哲治特別区長会々長の「区民の自治意識」に関する陳述において、「区民には都民意識はあつても稀薄であり、区民意識が強い」ことや、「大都市の住民意識そのものが、地方都市の住民に比して稀薄であることは事實であると

思うが、それは区民意識が無くて都民意識があるということとは異なるものである。」ことを強調された。(注一〇)

都制調査会の答申のうちにも、「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……制限自治体とする。」ことが述べられているが、区民意識と都民意識の優劣については相当の論議がかわされている。(注一一)

この問題は区の性格、都区の事務配分を定めるためには重要であるが、私は区の特異性や社会学的考察を徹底することが先決問題であると思う。住民生活の実態なり行政の実情から見ても、両者の優劣を論ずることは、さほどの意味もなからう。全体社会の中における部分社会の住民意識を分析して、その強弱の程度なり、さらにその全体性、部分性、連帯性につき計量化することは科学的にも困難であり、恐らく主観的判断に帰着するであらうからである。さらに、都市生活者自身からすれば、誰しもまず各自の居住する地区の部落的社会的力を感ずるにちがいない。それから第二次的に都市全体の社会力に統制せられるだろう。大都市住民はすべて異質分子の利益的集団であるから、ただ一つの力のもとに統一されることは困難である。換言すれば、都市社会には、都市全体の統一性のほかになおさらに、一つの近隣の統一性がある。機能的にいえば、特殊の社会または利益集団の複合体であるということが出来る。この複合性を無視すれば、自治制度は成立しないし、産業自治もしくは職能自治にその地位をゆずり解体しなければならぬであろう。

(注一) 前掲高木鈺作「首都制度に関する二つの答申」

(注二)

大島太郎「都市問題第五十四卷第六号」七三頁
(都市問題第五十四卷第六号) 七三頁
(都政一九六二年十一月号) 五七頁

この論説は、昭和三十七年十一月十三日「都政と都市問題」連続講座における講演であるが、同年十月十五日日本行政学会秋季研究会における大島教授の報告「都と区の行政関係」と同趣旨のものと思われる。この報告に対する私と同教授との質疑応答は日本行政学会編年報「行政研究」(2)学会記事一七六頁以下に要約されている。

なお、教授の講演中に、都制調査会の答申を企画室でつくったといわれているが、同答申は都理事者や企画室の意見ではなく、調査会委員の意見を集約して、起草委員会がとりまとめ、総会で決定されたものである。

(注三)

加藤陽三著「東京都制概説」一四頁

(注四)

東京都制における区は「簡素な自治区」として財産および營造物を管理する自治区であり、都条例により委任された事務を処理する権能をもっていた。

(注五)

加藤陽三著「東京都の区の研究」(前出自治研究第六号以下)によればその感を深くするものがある。

(注六)

内務大臣官房文書課編「地方自治法詳解」七〇頁

(注七)

この第二次勧告は昭和二十六年九月二十二日、地方行政調査委員会議々長神戸正雄博士から内閣総理大臣および衆参両院議長に提出されたものであって、第一の行政事務再配分に関する特例において、(一)大都市に関する特例 (二)東

京都に関する特例 (㊦北海道に関する特例を勧告して
いる。

(注八) 東京都「都民の生活」(一九六二年版) 一〇頁

(注九) 昭和二十四年十月二十九日東京日日新聞

(注一〇) 昭和三十四年十二月七日二瓶哲治特別区長会々長陳述
中、「特別区の特殊性について」(特別区住民の自治意識
について) および昭和三十四年十二月八日橋爪儀八郎大田
区長陳述中、「特別区住民の自治意識について」を参照さ
れたい。

(注一一) 木下義介「都制調査会の答申が出るまで」(区政春秋一

九号) 一九頁

前掲高木鉦作「首都制度に関する二つの答申」(都市問題
第五十四卷第六号) 六九頁

(以下次号)