

## 特別区制度の改正に携わつて

佐 久 間 彊

特別区制度の改正を内容とする「地方自治法等の一部を改正する法律」の立案から成立までに関与した者として、若干の所感を述べておきたい。

今回の改正は、政府の立場からいえば、地方制度調査会の「首都制度当面の改革に関する答申」に基づいて、その趣旨を実現するために行なつたものである。周知のようにここ数年來首都制度の改革に関する各方面の論議が活発になり、東京都においても、都制調査会を設けてその改善の方策について審議を進めておつたのであるが、政府としてもこの問題を真剣に検討する必要を認め、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会に、調査、審議をお願いしたのである。

地方制度調査会においては、すでに昭和三十五年十月に首都制度の改革に関する行政部会の中間報告を行なつていゝる、その中間報告の中では、東京都は首都として、また大都市として、複雑かつ困難な多くの問題に直面しておるがそのような事態を招いた根本原因は東京のもつ、わが国の政治、経済、文化等の中心地としての機能が、戦後一段と甚しくなつた各分野における中央集権的傾向に助長されて人口及び産業の過度集中を招来したことにあるが、他面これに対応する適切な措置が講ぜられなかつたことが一層事態を複雑困難ならしめたことを指摘した。

地方制度調査会においては、この中間報告に引き続いて首都問題の解決策の検討を続けた。その結果、問題の抜本

的な解決を図るためには、首都の性格、区域、組織、権能等についての根本的な検討が必要ではあるが、首都行政の当面する行き詰まりの状況を打開するためには、根本的な問題の検討はあとまわしにして、とりあえず当面とるべき措置について答申をすることが適當である、ということになつて、「首都制度当面の改革に関する答申」が、昭和三十一年十月一日に、政府に提出されたのである。

この答申の審議の過程においてまず論議されたのは、特別区の性格である。現行どおりのいわゆる制限自治区ということでよいのか、あるいは他の市町村と同様な完全自治区にすべきか、あるいはまた単なる行政区にすべきか、これらについて真剣な論議が交わされた。その結果、やはり現行どおりの制限自治区とすることが適當である、という結論に達したのである。

その理由としては、特別区の存する区域は「沿革的には東京市として一体的に発達してきたものであり、今日、交通・通信・社会・経済の発達等により、都民の生活はますます特別区のあいだで錯そうして営まれ、その区民意識は一般市町村における住民意識とかなり相違している等特別区は、一般の市町村と同様の地方公共団体としての諸条件を具えていないものといわざるをえない。しかし、そのことを理由に、特別区の存する区域をつうじて統一的に処理する必要のある事務を直接都が処理するものとすることは、都行政を質量とも複雑ぼう大ならしめ、前述のような弊害を生ずることとなるので、できるだけ多くの事務が、住民の身近なところで、住民の批判に基づき、実情に即して処理されるようにするため、特別区に制限自治区としての地位を認めることが適當であるからである。」と述べられている。

この特別区の性格の論議は、区長の選任方法をどうするか論議と関連があることはいうまでもない。完全自治区であるとすれば、憲法上当然区長選制をとることになるわけであるが、制限自治区であるならば、区長公選制

も、含めてどのような選任方法をとるかは立法政策の問題となる。区長の選任方法については、特別区議会が都知事の同意を得て選任するという現在の選任方法に種々欠陥があることは、多くの委員の一致して認めたところであるが、しからばこれをどのように改善するかについては、都知事が区議会の同意を得て選任するという意見と、区長公選制とするという意見とが相対立した。調査会の空気としては、前者を採用の方が多数を占めていた。しかしこの意見はもとも昭和二十七年の地方自治法改正の際の政府原案であつて、これが国会で修正を受けて現在のようになつた経緯からみて、なかなか実現が困難であらうとする見方が多く、それならばむしろ区長公選制の方がよいとする意見もあつた。結局両者いずれを採用するかについては、一致した結論に到達することができなかつた。そこで一つの妥協案として、特別区への事務の大幅移譲を中心とする今回の改正の実施状況を見た上でさらに検討することにして、当面は区長選任は現行どおりでゆくことが適當であるということに落ち着き、これが答申の内容とされた。

地方制度調査会の当面の改革に関する答申の内容は、都から特別区への事務移譲にある。

事務移譲を必要とする理由は、一つは、現在、都がかつての府と市の双方の事務を抱え込んでその処理に忙殺され、その結果、緊急に解決を迫られている公共施設の整備や、総合的な計画の作成、およびこれに基づく広域的な行政の処理ができなくなつていく状況を改めること、いま一つは、特別区が人口規模等からして相当な行財政上の能力をもつているにもかかわらず、きわめて貧弱な自治権しか与えられていないのに対しこれを拡充することにある。

この二つの理由から、住民の日常生活に関係の深い身近な事務、いいかえれば一般の市（公衆衛生については保健所設置市）が処理しているような事務は、できるだけ都から特別区へ移譲するというのを改正の基本方針としたのである。

もちろん、東京の二十三区は、社会的、経済的にみれば、全体として一つの大都市としての実態をもっているので

あるから、二十三区を通じて統一的に処理しなければならない事務も相当あるので、それらのものについては、一般の市において処理されているものであつても、東京都の場合においては都が処理することにせざるをえないことはいうまでもない。そこで、地方制度調査会の答申では、都の事務としては、警察、防災、渉外、都市計画その他広域にわたる計画の策定、幹線道路、河川および港湾の建設および管理、大規模な市街地再開発事業、交通、水道および下水道事業の経営、大学、試験研究機関の設置等をあげており、あらたに特別区に移譲すべきものとしては、社会福祉、環境衛生（し尿終末処理を除く）、幹線道路、街路以外の道路建設および管理、公営住宅の管理等をあげ、福祉事務所、保健所、清掃事務所、授産場、優生保護相談所等の機関は特別区へ移管するものとしている。そしてこのような事務移譲に伴つて、これに見合う財源を特別区に移譲することとしている。

このような事務および財源の特別区への移譲がこの答申の主たる内容であるが、この答申でそのほかに論議のあつたのは、特別区議会の議員定数の問題である。答申は「その定限を引き下げる等の方法により、縮減するものとする。」と述べている。この点については、区議会の運営を能率的にし議員の素質を向上させるためには議員の定数を現在の三分の二程度に縮減してはどうかという意見も有力であつたが、結局、当時最高の人口を有しておつた大田区、世田谷区の定数を頭打ちさせることを念頭においてこのように答申したのである。この点不満とする委員もあつたが、実現性をおもんばかつてそうしたのである。

政府においては、地方制度調査会の答申を受けて、さつそくこれを実現するために、地方自治法の改正案の立案にとりかかつた。立案の態度としては、できるだけ忠実に調査会の答申を実現するという考え方をとり、そういう内容の案で関係省庁と折衝した結果、多くの反対の意見にぶつかつた。

各省庁の反対意見の中でもつとも強硬であつたのは、厚生省である。今回の事務移譲は同省関係がもつとも多かつ

た。厚生省では、当初は、福祉事務所、保健所、清掃事務所の移管について、いずれも反対の意見を表明していたが、だんだん折衝の結果、福祉事務所と清掃事務所については了承された。しかし、最後の保健所については、頑強に反対がなされた。そしてついに第四十三回通常国会の会期の関係で、これ以上提案を遅らせることはできないという状況になつたので、自治省も譲歩し、そして妥協の結果、保健所の施設の管理に関する事務で政令で定めるもののみを区に移譲し、保健所そのものは都立として残すということにして、国会に提案をするにいたつたのである。

この間、保健所の特別区移譲反対の陳情に、都の保健所長の代表者が二、三回来訪されたが、その人たちの反対の理由としてあげたところは、ひとくちにいうならば、保健所の行なつてゐる許認可等の事務は、二十三区を通じて統一的な処理を要するものであるということであつた。保健所の行なつてゐる許認可事務が、各区でバラバラになつては困るといふ説明に対し、私は、それらの事務は国の機関委任事務なのであるから、当然都知事に指揮監督権があるわけであつて、二十三区間の統一の保持は十分できると答えたのである。なおまた、保健所長以下区の職員になると、優秀なお医者さんが保健所にこないといふことをいわれたので、その点は、区に移管しても身分は都の職員として残し、任命権は都知事がもつことにするのだからいいではないか、と申したのである。

あれこれ議論していると、結局は特別区に対する不信任感、とくに特別区議会に対する不信任感がひじょうに根強いこと、特別区に事務を移譲すると、いろいろな情実や区議会議員の横車などがあつて、行政が公正に行なわれなくなるという不安が、反対の根本の原因になつてゐることがわかつたのである。

私は、保健所は、福祉事務所と並んで住民の日常生活にもつとも関係の深いサービスを行なつてゐるところであるから、これが特別区に移管されることは当然であると考えるのであるけれども、これがもつとも強硬な反対を受け、政府原案を作成する過程において既に後退せざるをえなかつたことは、今後の特別区への事務移譲にあつて、

深く考えさせられる問題である。

国会に提案されてからいちばん問題になつたのは清掃事務である。清掃については、現在都が行なつており、特別区は、公衆便所および公衆用ごみ容器の設置、管理ならびに道路の清掃を行なつてゐるに過ぎないのである。し尿処理は下水道の普及によつて当然都が一元的に管理することになるわけであるが、ごみの収集および運搬については、住民の日常生活においてもつとも苦情の多いものであるから、これが区役所で処理されるのは当然のことであろうという事で、地方制度調査会の答申に基づいて、清掃事務は特別区へ移譲するというのが政府原案であつたが、これに対して社会党が強硬に反対した。

すでに立案の過程において、都職の代表の人たちから、清掃の事務移管に対する反対の意向が強く示されておつたが、これに対しては、私は、終末処理は都へ残すよう政令で措置することと、移譲後の職員の身分は引き続き都の職員としておくということ、収集、運搬に関する事務の移譲の時期は施設の整備の進捗状況とにらみ合わせて政令で定めることにする、という説明をしていたのである。国会においても同様の説明で原案を通していただくようお願いしたのであるが、結局与野党間で種々話し合いの結果、清掃の中で終末処理は都へ残し、汚物の収集および運搬に関する事務のみを移譲の対象にすることを、法文上に明確にするとともに、その移譲の時期を別に法律で定める日まで延期するという事に修正がなされた。

なお、この与野党間の折衝の過程において、社会党からは、清掃は都に残すが保健所は特別区へ移譲するという修正意見が述べられたが、これは将来の問題とされた。

国会においては、清掃のほかはそう大きな論議を呼んだ問題はなかつた。区長公選制の採用が社会党から提案されたけれども、この点については付帯決議にそのような問題もふくめて、根本的な問題についてはさらに検討をする

いう趣旨をうたうことに落ち着いた。付帯決議の文句は、「今回の改正は、首都制度の改革のうち、当面執るべき措置についてなされるものであるが、都及び特別区制度の根本問題についても、今後さらに鋭意検討すること。」というものである。

今回の改正においては、前述のように、立案の当初においては、一般の市で処理している事務はなるべく多く特別区へ移譲するという方針で、自治省案を立案したのであつたが、以上述べたような経緯で、必ずしもその意図がじゆうぶんに貫徹なかつたことは遺憾である。しかし、従前から比べると、福祉事務所の設置その他の社会福祉に関する事務、伝染病予防、寄生虫病予防等の公衆衛生に関する事務、建築基準行政、小規模な土地区画整理事業及び市街地改造事業等相当新しい事務の移譲がなされることになつたのであり、さらに道路について、この改正を契機として、東京都においては、従来都道であつたものも相当大幅に区道に区分替えをなされることになつたのであつて、まさに画期的な改正であつたといふことができる。

なお、これに関連して税源の移譲も行なわれた。従前は特別区にいかなる税を与えるかは、都の条例の定めるところに委ねられていたのであるが、今回の改正においては、地方税法中に特別区税の種目を明記したのである。その考え方も、一般の市町村において市町村税とされているものは、なるべく特別区税として移す方針で臨んだのであるが、特別区においては、特別区相互間の財源の偏在がいちじるしくアンバランスであつて、現在においても特別区の中に多くの納付区があるのであるが、特別区がいったん自分の税源として徴収したものを都へ納付するということは、いかに不自然であるので、今回は納付区をできるだけなくするという方針で税源の配分を行なつた。そのために、法人の市町村民税と固定資産税は特別区間の調整財源として都に残さざるをえなかつた。

いずれにしても、今回の改正を通じ特別区の責任は格段に重加されたのであつて、移譲後の事務の能率的処理につ

いては、十分の工夫と研究がなされなければならない。

私は、今後、このたびの改正の方向で今一步特別区の自治権の拡充がなされるべきであると考え、そのためには特別区間におけるいちじるしい規模及び財源のアンバランスについてその均衡を図るために、区域の調整を検討する必要があると思うし、さらに大事なことは、特別区への事務移譲の障害となる特別区政への不信感をなくするように、特別区側においても反省と努力が必要である。

特別区においては、その社会的、経済的実態からして区民の住民意識は一般の市町村の場合とちがつていちじるしく稀薄であり、区政に対する関心もきわめて乏しい。私は、今回の制度改正が、区民の区政に対する関心を高めるとともに、区政担当者の区政に対する責任感を深める契機となることを念願している。

(自治省行政局長)