

11. 25. 2024
特別区の自治と今後を考える～大森先生追悼講演会～

特別区の自治・分権の軌跡と これからの 特別区職員への期待

東京都立大学法学部教授 大杉 寛

プロフィール 大杉 寛 おおすぎ さとる

東京都立大学法学部教授

行政学、都市行政論／東京大学大学院博士課程修了、博士（学術）

- （公財）特別区協議会 特別区制度懇談会座長
これまでに、
- （公財）特別区協議会 特別区制度調査会（第1次・第2次）委員（大森彌先生座長）
をはじめ、国・自治体等の審議会・委員会等委員や職員研修講師等を歴任

著書のうち、大森彌先生との共著で主要なものは、

- 『これからの地方自治の教科書 改訂版』第一法規、2021年
- 『人口減少時代の地域づくり読本』公職研、2015年
- 『実践まちづくり読本』公職研、2008年
- 『地方分権推進と自治体職員』ぎょうせい、1998年
ほか



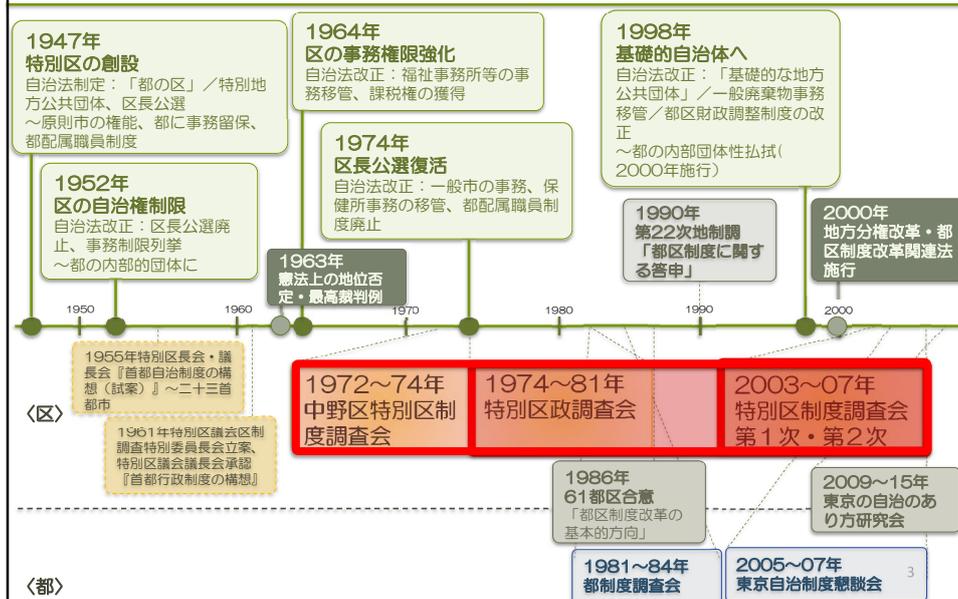
本講演の主旨

大森先生の特別区政改革への功績を振り返りつつ、改革における自治・分権上の意義を

- 地方分権改革と特別区政改革
- 大都市制度改革と特別区政改革
- 住民自治の拡充と特別区政改革

の視点から考える

特別区自治権拡充の運動と改革の軌跡



特別区政改革と大森先生の関わり

- 主な役職上の関わり
 - ・ 中野区「中野区特別区制度調査会」専門委員（1972-1974年）
 - ・ 特別区長会「特別区政調査会」委員（1974-1981年）
 - ・ 特別区協議会「特別区制度調査会」会長（2003-2007年）
 - ・ 特別区協議会「特別区制度懇談会」会長（2008-2023年）
 - 著作等の主要な業績（特別区関係）
 - ・ 特別区研修所発行『特別区職員ハンドブック』各年版、総論・巻頭論文
 - ・ 大森彌監修、公益財団法人特別区協議会編『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』日本評論社、2010年
 - ・ 大森彌著、公益財団法人特別区協議会編『特別区制度改革の軌跡』学陽書房、2013年※
 - ・ 大森彌・金井利之・中原正淳著、公益財団法人特別区協議会編『特別区が歩んだ自治のみちのり』学陽書房、2017年※
- ※特別区自治情報・交流センターブックレット<https://www.tokyo-23city.or.jp/chosa/tokei/shodana/booklet.html>

5

地方分権改革と特別区政改革

- 地方分権推進委員会専門委員として活躍
 - ・ 機関委任事務制度廃止をめぐる中央省庁とのグループヒアリング（膝詰め談判）
- 「二重の分権」
 - ・ 国と地方／都と特別区
 - ・ その懸念
- 地方分権改革と特別区政改革の共通性
 - ・ 2000年法施行
 - ・ 「未完の改革」と反動（バックラッシュ）

6

大都市制度改革と特別区政改革

- 東京の大都市地域での自治の姿とは
- 特別区と指定都市の自治権拡充運動および改革実績の差異
 - ・ 4度の特別区政改革：「地域発の改革」
 - ・ 指定都市制度発足後、改革実績は乏しい
 - ・ 指定都市は二重の分権ならず
- 「都の区」／一体性からの脱却
 - ・ 宿痾ともいうべき地方自治法上の規定
 - ・ 「特例」市構想（特別区政調査会答申）から基礎自治体連合（特別区制度調査会答申）まで「市」への転換の希求とその未達

7

住民自治の拡充と特別区政改革

- 中野区調査会参加から得た「最初の政府」という視点
 - ・ 区長公選実現の「原体験」と大内正二中野区長の「最初の政府」
 - ・ 区政の基本理念「自主・参加・連帯」、住区協議会制度、教育委員準公選などに見る住民自治の理念
- 地方自治理論への昇華（大森自治体行政学）
 - ・ 「地方政府」論から地方分権改革へと還元
 - ・ 自治体行政の特質（身近さ、現場性、透明さ、先端性）の提示：住民と向き合うこと

8

終わりに：自治の原点を見据えて

- 特別区を普遍的な存在として捉え直す視点を持つことのできる、「自治体職員」としての特別区職員であること
- 服務宣誓した「地方自治の本旨を体する」を、改革の軌跡とその意義を踏まえ実質化しようと絶えず努めることが大切
 - ・ こだわりとしての「地方自治の本旨」＝the principle of autonomy

(参考) 大森彌「分権時代の地方公務員：宣誓書への署名の意味を問い直す」『農』1999年1月号、14～16頁

9

「特別区職員への期待」とは①

- 「特別区職員への期待」『特別区職員ハンドブック』（1992年版）巻頭論文
項目：
 - 1 地方自治の独自性
 - 2 「最初の政府」としての特別区
 - 3 自治体職員としてのあり方
 - 4 大部屋主義の職場と管理職のあり方
- (参考) 『特別区職員ハンドブック』（1980年版～1990年版）巻頭「総論 これからの区政」（※は1988年版から）
 - 1 自治の原点
 - 2 地方自治制度の独自性※
 - 3 区長公選と区政の課題
 - 4 区政運営の基本
 - 5 都市社会とコミュニティ形成
 - 6 自治体職員としての課題
 - 7 大部屋主義の職場と管理職のあり方※
 - 8 巨大都市東京の自治構造と特別区の将来

10

「特別区職員への期待」とは②

- 「もっと感じ、もっと考え、もっと行動する区役所」と「地域をまっとうに知る」職員
- 特別区政調査会第3次答申での着目箇所：

「公選区長のもとに再出発した特別区の行政が、区民の期待と要望にこたえ得るか否かは、特別区に勤務する職員が、ほかならぬ特別区の職員であることに誇りと意欲をもち、行政の専門家としてすぐれた能力を発揮し得ることに大きく依存しているといっても過言ではない」

「特別区は、もとより、都とは別個の自治体であり、その役割も異なっている。広域の自治体である都とは異なり、特別区は、区民にとってより身近な自治体として、その生活に密着した仕事を、常に区民との接触を通じて適正かつ弾力的に行うことを強く求められている」

「当面、特別区にとって最も重要な課題は、区民の多様な要求への的確な対応、創造的な政策発案、職員に対する適切な指導、民主的な職場環境の形成などを通じ、管理的な機能を果たすすぐれた人材をいかにして育成し、登用するかについて、早急に検討を加え、それを実行に移すことである」

(参考) 大森彌「特別区職員に求められるもの」特別区人事委員会
『人事委員会年報』1990年、3～10頁¹¹

ミッシング・リンクとしての人材論

- 二重の分権（＝倍速での分権の体感）をこなすに相応しい人材論を構想する必要性
 - ・ 地方分権推進委員会第1次・第2次勧告で人材の育成・確保の重要性、人材交流の意義を「行政体制の課題」として指摘
 - ・ 知力の充実／「横結」の実践／管理職昇任前後の能力アップ、の確立を大森先生は主張

「分権改革に伴って、…自治体はこれまで以上に、その仕事のあり方を基本から見直すことをはじめ、政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、情報を公開し、行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる」

(出典) 大森彌「分権改革と人材育成の基本戦略」『都市問題研究』第51巻第9号、1999年、11～12頁

特別区職員へのメッセージ

- 特別区政改革が地方分権改革とともに積み重ね、獲得してきた自治・分権を区政運営、職員としての自己形成に活かすことの大切さ
- 「臨床の知」の要請
(参考) 大森彌『自治行政と住民の「元気」』良書普及会、1990年、353頁
- 「文化」としての自治体職員：特別区職員（・組織）にとっての「文化」＝「心と技の表現」の探究
(参考) 大森彌「『文化』としての自治体職員」『自治研究』第71巻第11号、1995年、14～23頁

13

ご清聴ありがとうございました

14