

大都市の自治と区政

特集

1

高木鉦作

1——はじめに

現在、大都市自治体の区としては、東京都の特別区と、地方自治法第252条の19による、いわゆる指定都市の区が存在している。前者は、通常「自治区」とよばれているように、東京都とは別個の地方自治体であるが、後者は通常「行政区」とよばれているように、指定都市の「市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所を置くもの」〈地方自治法第252条の20、1項、〉で、区長以下の区役所職員は市長の補助機関である。その意味において、制度的に両者は全く違った性格のものであり、両者を同一に論ずることはできない。それにもかかわらず、大都市行政の制度としてみる場合、次のような点で両者は共通した側面をもっている。

第1は、財産区や事務組合あるいは市の個別の出先機関のように、個別の特定の行政を処理するものではなく、処理すべき行政事務の範囲が、ともかく包括的な性格に近いものとして扱われていることである。第2は、両者がともに大都市制度の一環として、指定都市とその区の場合は当然として、東京都と特別区の場合においても、用語としては必ずしも適切でないが、いわば上部・下部といった関係において問題にされることである。要約すれば、両者はともに、大都市自治体における総合的な下部団体あるいは総合的な出先機関といった性格をもったものであるということである。

したがって、大都市自治体の区政を問題にする際、特別区と指定都市の区とを区別して扱う必要のあることはいうまでもない。しかし、そのことは必ずしも両者を全く別のものとして切離して扱うことを意味するものではなく、むしろ、いまのべたような共通の性格に着目して、現実の大都市行政において両者がどのような役割を果たし、また問題をかかえているか、ということをはっきりと明らかにしたうえで、そのことと両者の制度上の相違との関連を検討することが、差当っては大切なことではないかと思われる。本稿は、そうした観点にたって、特別区と指定都市の区に共通した大都市行政における役割を検討することによって、そこに内在する問題を指摘しようとするものである。ただ、諸種の都合で、直接には指定都市の区を中心にして扱うことにする。また、ここで指定都市の区という場合は、北九州の区を除いた、旧5大市の区を指していることを、あらかじめお断りしておく。

まず、大都市自治体の区における行政事務処理の実際を検討することから始めよう。戦後、特別区が発足してから都区の間でくりかえし問題になったことの1つは、特別区に行政事務を委譲することであった。いいかえれば、それは特別区の事務が余りにも貧困であることが前提になっている。この事務委譲が難航した原因の1つは、特別区が地方自治体であるため、特別区に事務を委譲した場合、各区が勝手なことをしたり、各区間の事務処理が不統一であるようなときに、それを東京都が十分に監督できないということにあった。そこで昭和32年に都知事の諮問機関である都制調査会の起草委員会が作成した特別区制度の改革案<公式の答申にはならなかった>が典型的に示しているように、特別区へ事務を委譲するには、特別区の性格を指定都市の区と事実上同じの行政区的なものに変え、東京都が監督し易い制度にすることくしたがって、区長は都知事の任命>が先決だ、という考えが、強く支配してきている。そうした改革方向は、指定都市の区のような行政区になれば、事務配分をめぐって都区および区相互間の対立や摩擦は生じない、ということを前提にして考えられたものである。

それでは、指定都市の区の実際は、特別区を行政区に改変しようと主張する論者が予期したような状況になっているだろうか。既に若干の論説や実態調査の結果が具体的に示しているように、〔1〕結論は否であり、むしろ「区役所事務の貧困」<京都市行政局「京都市における区政問題調査(2)」昭和39年153頁>が問題になっているほどで、事態は特別区の場合と大して変わっていない。そのことを、いまいし具体的に示すと、(1)区役所の事務とされているものは、主として・戸籍・住民登録・税の徴収など画一的な窓口事務や日常事務か、または、市の方針に基づく伝達事務に限られている。(2)、そうした事務の執行については、市が細目まできめていて、区としての創意工夫を示す余地は乏しい。したがって、区役所内の各課が、それぞれ対応する市の各局の出先機関に相当し、むしろ区役所は「個別の出先機関の集合体に近いもの」<同上書156頁>でしかない。(3)しかも、住民生活と密接な関連をもった行政は、市直轄か区と同じ区域を単位にして設置された市の各局の出先機関を通じて処理されている。さらに、そうした区レベルで行なわれている各種の行政がバラバラに行なわれていても、それを区長が調整することはできない状況にある。

要するに、行政区の事務はきわめて限られた単純な業務だけで指定都市の区はそれぞれの地域の実情に応じた独自の行政を行なう総合的な出先機関としての機能は果していない。その点では、市町村合併後に設置された地方都市や町村の支所・出張所<地方自治法第155条>の多くと、大した差異はない。

このように行政事務の面では、指定都市の区も、また特別区も、ともに大都市行政において占める地位は大したことはない。それにもかかわらず、何故特別区といった地方自治体が設置されているのか。また、一般市町村の支所・出張所と指定市の区役所とは、法律上の性格は同じであるのに、前者の任意設置に対して後者が必置とされているのは何故だ

ろうか。地方自治法の解釈書くたとえば、長野士郎「逐条地方自治法」学陽書房、昭和40年>をみても、沿革的な理由を除けば、とくに制度上の積極的な根拠は必ずしもはっきり示されていない。自治区と行政区という違いはあれ、それぞれが必置されている積極的な根拠が法制上あいまいな形で放置されているところに、実は大都市自治体における区政問題が軽視され、またその理解ないしは問題の性格をはっきりさせない一因があるといつてよい。そこで、次に大都市自治体の区政を規定している要因を手掛かりにして、大都市行政における区政の現実的な役割を検討することにしてしよう。

[1] 小川忠恵「大阪区政論」日本行政学会編「大都市行政」勁草書房、昭和39年所収。高木鉦作「大都市行政の一体性と区政」都市問題研究、昭和37年月6号。自治研事務局「都市合併のもたらすもの—横浜大都市行政の事例研究から」月刊自治研、昭和37年4月号。京都市行政局「京都市における区政問題調査(2)」昭和39年。大阪市政研究所「行政区の実態調査(4)—大阪市の区役所事務」昭和39年。

3———区政の性格と役割

1・区政の性格を規制している要因———大都市自治体の区の性格ないし現実的役割を規制しているものとして、とりあえず次の2点を指摘しておこう。第1は、わが国の地方自治制における府県と市町村の二階層構造の問題である。周知のように、現行制度は、法律上、両者を同格・対等の地方自治体として扱っている。しかし、地方自治法以前においては、両者は全く別の性格のものであった。すなわち、府県も市町村もともに、国の委任事務を自己の経費で執行する地方自治体として「上」から創設されたものである。しかし、府県知事は、地方自治体としての府県の長であっただけでなく、当時「地方長官」といわれたように、府県の区域を単位とした国の行政区画における普通官庁<いわゆる国の総合的出先機関>として中央各省の権限を委任され、市町村の監督官庁であると同時に、一般に対する許認可などの監督機能を行使した。

ところが、国政事務の委任は官吏に限られ、公吏の市町村長には委任されなかった。したがって、市町村は知事の監督をうけて、ただ委任事務を執行するだけであった。大都市自治体の自治の確立、自主性の強化をめざした「特別市制」の主張は、そうした行政体制を変革して、官吏の知事の権能とくに保健・消防・建築基準行政など、いわゆる行政警察を市長が行使できるような制度に改革しようとしたものである。

戦後の分権的な地方制度の改革は、地方公務員の知事に国政事務が委任されるようになったところに、その画期的な意義があるが、それは府県段階までで、市町村には及んでいない。昨年4月に具体化した特別区への事務委譲の際、保健所のもっている許認可などの監督機能は府県の権限であるという理由から、市に相当する特別区には移管されなかった。一般的にいえば、特別区に移された事務は金のかかる面倒な仕事の処理が主で重要な権能は東京都に残されている。また、「特別市」の規定を地方自治法から削除する代償として制度化された「大都市の特例」による指定都市の制度でも、横浜市総務局調査室のレポート

「大都市行財政の当面する諸問題」昭和39年>が指摘しているように、一般に対する許認可権限はもっていない。そうした例にみられるように、大都市自治体を含めて市町村は、一般を拘束する権能をもったgovernment という意味での地方自治体でなく、それは府県<実際は知事>だけである。むしろ、市町村したがって大都市自治体は、依然として委任事務を処理する費用負担団体的性格が強い。したがって、現在、府県と市町村とは同格・対等といっても、両者の関係は戦前と基本的には変わっていない。こうした大都市自治体の性格が、実は次にのべる区政の役割を大きく規制しているが、同時に特別区の自治権拡充の問題は、単に特別区だけでの問題にとどまらず、市町村や大都市自治体のそれと共通したものを帯びているともいえる。

第2は、大都市自治体の区の沿革との関連である〔2〕。地方自治法以前には、大都市自治体には2種類の区が存在していた。その1つは名古屋・横浜・神戸の3市の区で、市の一般行政事務処理の便宜のために設けられたもの<市制82条3項>、いわゆる指定区である。もう1つは、東京・京都・大阪の3市の区で、市とは別個の独立の権利義務をもった区<市制6条の市の区>、いわゆる法人区である。前者の指定区というのは、市長の補助機関である有給吏員の区長およびそれ以下の市吏員をおき、市長の事務の一部を分掌し、国・府県の委任事務を執行するものである。それに対して後者の法人区は、2つの性格をもっていた。

1つは固有事務すなわち市から独立した団体として区有の財産・営造物に関する事務を処理する、いわば財産区<市制144条、町村制124条>的な性格と、もう1つは委任事務の処理で、これは指定区と同じものである。この財産・営造物に関する事務を処理するために、法人区には区会がおかれた。

ところで、法人区を設置することになっていた3市のうち、東京市の区は、15区が設置された明治11年以来、学区が区単位におかれた。したがって、東京市の区は、実際には法人区と学区の性格を併有してきた。それに対して、京都、大阪の両市の区は、区有の財産・営造物を所有せず、また学区は区とは別に、1小学校1学区という形で区の区域をいくつかに分けた単位に設けられた。その結果、法律上は法人区であったが、実際には指定区と同じものでしかなく、したがって区会は設けられなかった。

その後、東京市は昭和18年に府市並存の制度を解消して官治的な東京都になり、さらに地方自治法によって、東京都は府県的な性格をもった地方自治体となったのに対応して、区は市に準ずる地方自治体になった。また、他の5大市の区は、地方自治法によって、それ以前の指定区と同じ行政区として統一された。こうした戦前からの区の沿革と府市並存の有無が、現在のような特別区と指定都市の区との相違をもたらした理由であるといえる。

〔2〕 区制の沿革および戦前の制度については、次のものがある。

大阪市政研究所「行政区の実態調査(1)」昭和36年。京都市行政局「京都市における区政問題調査(1)」昭和38年。東京市政調査会「東京市の区財政に関する調査」昭和3年。磯村英一「区の研究」市政人社、昭和11年。なお、特別区と指定都市の区との相違の理由については、大島太郎「大都市行政の民主化」日本行政学会編「大都市行政」勁草書房、昭和39年、所収、参照。

2・大都市行政における区政の役割——ところで、両者の制度上の相違にもかかわらず、いまのべた2要因と関連してここで指摘したいことは、両者が大都市行政において果している現実的な役割である。指定区にしても法人区にしても、それらは普通の市町村に比較して大規模な大都市自治体の行政事務を処理するための特別の制度として設置されたものである。しかし、既述のように、行政的には、文字通り末端の窓口の事務の処理が主で、大都市行政全体からすれば、両者の占める地位は必ずしも大きくない。区政の現実的役割としては、行政事務自体の処理よりは、むしろそれ以上のところにあった。それは、有給吏員の区長を長とする区役所をおく指定区の性格が、区役所をおかないで名誉職の区長をおく市制82条および町村制68条の区といわゆる一般行政区と同じだ、という点である。この一般行政区も市町村長の補助機関にすぎないが、その実態は市制町村制以前すなわち当時の大合併以前の旧村・町組に相当し、そうした旧慣自治に基づく旧村・町組を直接、市町村行政の下部協力組織として活用しようとしたのが、一般行政区である。いいかえると、一般行政区は、市町村の上意下達の機関であると同時に、委任行政の処理を主とする市町村に代って、住民生活と密接な仕事を処理する機能、あるいは市町村行政に対する住民の地元負担などの行政協力の役割を果たした。

また、法人区であった東京市の区も、実際には学区の仕事が主であったという。もともと、学区というのは、市町村に代って小学校を設立し、その設立・管理に必要な経費を学区民に負担させるために設置されたもので、実際には学区管轄内の町組などの共同体が、それを支えてきた。そうした点で、市町村政というのは、旧慣自治を基調とした共同体を行政的に起用することによって維持され、大都市自治体といえども、その例外ではなかった。

換言すれば、行政上の権限のない市町村が、委任事務を処理し、それに必要な経費を市町村が負担し、その市町村を知事が監督するという既述の府県と市町村の二階層構造は、いまのべた市町村の共同体起用による住民協力の問題と密接に結びついていたのである。指定区の性格が一般行政区と共通したものであるとはいえ、一般行政区とは違い、大都市自治体が共同体組織を直接活用しないで、市と共同体を媒介する機能、すなわちそれとの結びつきの役割を果たしたのが、区政であった。昭和15年の内務省訓令17号による町内会の整備、および昭和18年の市町村制改正による町内会の公認、法制化の措置が、町内会およびその連合会に対する区長の監督・指導の制度化にあったことは、そのことを端的に示したものと見てよい。

このことは戦後といえども、基本的には変わっていない。たとえば、特別区の支所・出張所は、本来は政令15号による町会禁止後の措置として、従来町内会に委任していた配給・異動などの事務を処理する応急的なものとして設置された。ところが、経済統制に伴う行政事務が実際になくなった現在、支所・出張所は廃止どころか逆に強化され、支所・出張所毎に町内会の連合体が結成され、その対策が支所・出張所の重要な機能であるという。また、この数年、大阪市では現行の区を再編成するために、区の適正規模をどうしたらよ

いかということが問題になっている。それは、市内の周辺区では人口急増に伴って小学校などが増設された結果、3月の卒業式に区長以下の区役所幹部を総動員しても、出席できない小学校が生じてくる。区役所の人々が卒業式などに出席しないと、今後区役所とその学区内の住民組織との間がまずくなりはないか、という危惧が、再編成を必要とする1つの契機になっているという。こうした点からして、住民組織対策が区の重要な機能であることは、一向に変わっていないし、またそこに大都市行政における区政の現実的役割がある。〈なお、行政事務の処理や住民組織対策という役割の面で見ると指定都市の区は特別区の支所・出張所に相当するといつてよいだろう〉。

しかも、区の実際的な役割である住民組織対策というのは、単に各種の募金・寄附金・義捐金の割当・徴収、伝達といったことだけでなく、むしろ次のような点に重要な意義が加わりつつある。一般的にいつて、大都市の膨脹・社会の変化は、かつての町組のような共同体的結合を弱め、もはや社会的次元で生活に関係する仕事を処理することを困難にし、代つて大都市自治体の行政機能が増大してつきた。その結果、一方では大都市自治体が果たす行政の役割が重要性を増大させたが、同時に他方では戦時中の統制経済に関する事務を遂行するために、区の行政機能的性格を強めたように、区レベルにおける行政の役割も増大した。だが、こうした大都市自治体における行政機能の増大は、反面では行政の専門的分化をもたらす結果、区レベルで増大する行政事務は、必ずしも特別区や指定都市の区の事務にならず、逆に東京都や大都市自治体の関係部局の出先機関が処理するようになった。換言すれば、一般的に、区政の役割が増大する傾向にあるにもかかわらず、実際には個々の出先機関が増設される傾向にある。したがつて、大都市自治体の区政は、大都市行政の末端における包括的機関の性格をもつていつているにもかかわらず、住民生活と密接な関係をもつ行政は出先機関が担当するため、その残りを区が担当するという傾向が顕著になつた。最初に指摘した区の行政事務の貧困は、その反映にほかならない。

しかし、公式には個別の出先機関の役割が大きいといつても、その行政は住民生活に直接間接に介入するだけに、住民の支持・協力なしには推進できない。しかも、その協力といつのは、ひとり住民に趣旨を徹底させて理解を得るといつことだけを意味するものではない。より重要なことは、その仕事に必要な労力とくに経費の一部を負担させるといつことを必要とつている。そうした住民の協力を得るために、住民組織とくに町内会・自治会の協力を必要とするが、それを活用するには各出先機関が直接働きかけるよりは、それと結びつきの強い区を媒介にした方がやり易い。その意味において、区政は、住民組織と各出先機関の間にあつて非公式な形で媒介機能を果していつ、こうした区政と住民組織との結びつきによつて、いわば区政の滑潤油的機能が、実は大都市行政を支えており、その点に区政の果たす重要な役割があるといえる。「区長は閑で、閑で何もすることがない」といつ区長の感想と、「区長は忙しくて、忙しくて、文字通り忙殺さ」といつ感想とが、ともに事実であり正しいといわれるのも〈小川「大阪区政論」〉、実は公式には区役所事務が貧困

であるが、非公式の住民組織関係の機能がいかに大きいか、ということを端的に示すものといえる。

4———区政の課題

大都市における行政機能の増大が、同時に区段階の行政の重要性を大きくしていることは、既に指摘した。このことを、もう少し一般的な形で示すと、膨大で複雑かつ広域にわたる大都市行政を全体として一体的に計画し、調整するとともに、大規模な事業の実施が可能な大都市自治体の自治確立が必要になってくるが、それだけでは大都市行政の実効をあげることはできない。というのは、(1)たとえば、現在の指定都市の市役所は、住民と直結する市の役所であるといっても、住民からみればむしろ県庁に近い存在である。要するに、大都市になるほど、その行政体と住民との距離は遠くなり、住民の意向を市政に反映したり、逆にかゆいところに手の届くような住民サービスの実施が困難になるからである。(2)大都市社会の内部をみれば、都心のビジネスセンター、娯楽地区、工場地区、住宅地区など、地域的に機能が分化し、それぞれの地域に対応した行政を行なう必要が強まっている。しかし、大都市自治体だけでは、どうしても画一的な行政になり、そうした要請には応じにくくなってくる。

このように、大量性・多様性・高度性をもつ大都市行政を、一段階の自治体だけで処理することは不可能で、W・A・ロブソンが「世界の大都市」のなかで指摘しているように、現在の大都市には2段階の地方自治体が設けられ、相互に補完し合いながら、全体としてひとりつにまとまった行政施策を遂行することが要請されているとよい。大都市行政における区政改革が、わが国においても問題になってきたのは、わが国特有の問題もさることながら、そうした一般的な傾向と無関係ではないだろう。そこで、最後に既述の区政の現状との関連において、さしあたり区政改革の課題と思われるものを提示しておこう。

まず、第1は、大都市自治体と区との関係についてである。それについては、一般に指摘されているように、指定都市とその区あるいは特別区と東京都との間の事務配分、すなわち区への事務移管が必要なことはいうまでもない。しかし、それは、ただ事務を移せばよい、といった性格のものにとどまるものではない。それよりもさしあたり必要なことは、既述の現に区政が住民組織との結びつきを通じて非公式かつ受身の形で果している調整的媒介機能をより積極的なものに改めていくことが、先決問題のように思われる。その1つは、区レベルにおける各種の出先機関——それは大都市自治体の機関に限らず、それ以外の公私の機関を含めて——の行政を、区長を中心にしてできるだけ一体的なものに調整できるような方式を考案することである。というのは、清掃・保健・水道・防火などの仕事は、いずれも地域的な性格が強い。しかも、それらは相互に関連し合っている。換言すれば、現在では旧来の共同体的基盤に立脚した地元性は崩れているが、それに代って行政的

に地域共通の問題を処理することが要請されつつある。しかし、それらは個々の行政機能毎に分化したものであるから、包括的な性格をもつ区政によってそれを調整することが必要になってきているからである。それと関連してもう1つは、区内全般の事情や特殊性に基づいて、区当局が大都市全体を対象とする総合計画あるいは個別の行政の計画作成の際に、積極的に発言ないしは参加すること。要するに、大都市自治体のトップ・マネジメントに区長が参加できるような組織・方法を具体化することである。とくに、大都市の行政が具体的に住民と接触するのは、区役所などの窓口を通じてである。ここに働く職員は、住民の不平・不満または要望を直接体得している。それだけに、それらの行政についての決定を行なうトップ・レベルに末端の職員の声を反映させるためにも、そうした方式が必要である。

第2は、区政の自主性の確保の問題である。第1に指摘した調整的機能も、結局は区内の実際や動向を把握していることが前提となっている。したがって、区当局がそうした課題に取り組んで行くためには、少なくとも区役所の行政管理について自主性が確保できるようにすることが必要であろう。

第3は、区政と住民との結びつきに関する問題である。区政の最も重要な役割である住民組織との結びつきも、それは主として町内会・自治会を動かしている地元有力者層との結びつきであって、住民そのものではない。その意味において、区当局と地元有力者層との間のなれ合い的な相互依存関係を清算して、住民との間に正当なコミュニケーションをつくり出していくことが、今後の最も重要な課題である。とくに、最近では、既存の住民組織の基盤が弱化し、町内会・自治会がかつてのような機能を果さなくなり、それに対して行政的にテコ入れしている傾向が強い。それだけに、区政と区民との間にどのような民主的関係をつくり出していくか。換言すれば、区政末端から大都市行政の頂点に向って、民主的に改革して行くことが、区政改革の基軸といってよい。何故ならば、最近における区政のそうした傾向が、実は「上」からの行政の要請の反映にほかならないからである。

したがって、最後に強調したいことは、以上の課題も、根本的には東京都なり指定都市の自治権拡充の問題と切離しては考えられない。特別区の場合とはもかく、指定都市の場合、区の自治体化少くとも区長の公選問題をとりあげて検討してみる必要は十分あるが、しかし指定都市自体の自主性が極めて弱い現在、区のことだけを問題にするのではなく、指定都市の自主性を強化する一環として取上げるべきであろう。同じことは、東京都と特別区の場合にも妥当する。とくに、東京都の場合、ただ特別区の自治権拡充だけを主張することが、東京都の自治後退と結びつくおそれがないとはいえない。ちょうど、講和後の地方自治制度の改革において、大都市自治体を中心とした市側の現行府県制廃止の主張が、結果的には「地方」制の答申の成立を促進したように。逆にいえば、大都市自治体の自主性の強化は、その区政の自主性の強化と無関係には実現しないからである。

<国学院大学助教授>