

大都市における行政区のあり方



黒沼 稔

目次

- 1——指定都市制度の問題点と政治的意義
- 2——行政区の考え方の基本的転換
——実質的自治区への指向——
- 3——川崎市における行政区設定の理念と市民主権
- 4——実質的自治区へのアプローチ
- 5——特別区制度改革と今後の行政区制度

1——指定都市制度の問題点と政治的意義

日本の大都市における行政区のあり方を論ずるにあたっては、まず、すでに実情に合わない時代遅れのものになっているといわれる現行指定都市制度の“問題点”と、その反面に持っている“政治的意義”を、いちおう検討しておく必要がある。

1・指定都市制度の問題点

まず、現行指定都市制度については、つぎのような問題点を指摘することができる。

①大都市に関する特例という形で府県の事務と権限を大都市に移譲することによって、あたかも指定都市は、大都市行政を総合的・一元的に行なうように思えるが、実際には必ずしもそうではない。また、地方自治法第252条の19に規定された17項目の事務のほかに、実際の行政上の必要から、府県の所管に属する多数の個別法に基づく事務<17項目>を指定都市に担当させているが、これはきわめて不安定なものである。

②指定都市制度は、大都市問題の一応の緩和<解決ではない>策として制度化されたものだ、ということが出来る。現実には、都市の規模や能力に照応しない制度が、逆に大都市制度の問題について絶えず論議をよびおこし、時には大都市と府県との間に激しい対立をひきおこしてきたのであるが、とくに最近、急速に激化しつつある都市問題のために、大都市行政が一般の中小都市の場合と比較にならないほど複雑化し多様化している状況のなかでは、現行指定都市制度は、余りにも不十分であり、大都市問題の解決には程遠い“時代遅れ”のものだといわざるをえない。

③指定都市制度は、有名な「神戸勧告」が大都市とその所在府県との間における二重行政の弊害を除去すべく提案した“大都市の事務配分の特例”に端を発しているが、この提案は、大都市制度の

暫定的な枠組を示したにすぎず、恒久的な制度が生まれるまでの暫定措置的な性格をおびたものであった。しかもこれは、原理・原則的なもので、実際に大都市に府県の事務権限を、どの程度まで、いかなる形で配分するか、という点が不明確であった。そこで、この提案を引きついで形になった指定都市制度における事務権限の配分も、論理性・体系性に欠けたものとなったのである。

2・指定都市制度の政治的意義

今日の指定都市制度は、このように多くの欠点を持っているが、反面において、この制度は、大都市自治の拡充・強化への大きな一歩前進であり、わが国における地方自治と民主政治の発展という観点からみると、重要な政治的意義を認めざるをえないのである。

①「団体自治」の面における政治的意義をみると、まず第1に、指定都市とその数の増加<いわゆる10大都市のスタート>は、中央政府に対する発言権を強め、地方自治の拡大をもたらす契機になる、ということが指摘できる。とくに、10大都市のうちの過半数の首長が革新系であることは、日本の地方自治にとって大変な意義を持つ。

10大都市時代とは、昭和46年に札幌・川崎・福岡の3市が新たに指定都市に指定されたことによってできた言葉であるが、これらの革新首長がリーダーシップをとって、10大都市がガッチリと固まれば、中央政府に対する圧力はぐんと強まり、中央政府へのゆさぶりも、これまでとは比較にならないほど激しくなることも考えられる。また、地域の住民パワーも、行政面にもっと反映させやすくなる。

②「住民自治」の面における政治的意義をみると、指定都市は、大都市地域において実質的に、住民の政治参加の条件拡大の可能性をもたらす、という点に大きな意義がある。

いうまでもなく指定都市は、一般の市より権限が、大きい。が、“住民の政治参加”という内容がともなわなければ、自治は決して強化されたことにはならない。すなわち指定都市は、大都市の市民が市政に参加し市政を自分たちのものにする“制度的”ないしは“形式的”な条件が一応ととのえられたことを意味する。しかし、実際にその中身を埋めて、名実ともに住民の政治<市政>参加が実現されたときに、はじめて、自治の強化あるいは自治権の拡大がもたらされる、ということができるのである。

このような自治の強化あるいは自治権の拡大は、“市民と市長・区長の努力”のいかにかかっている。つまり“住民パワー”が盛り上がってきてこそ、はじめて、指定都市<大都市>が国<中央政府>に対して発言権を実質的に強め、直の意味における自治権の拡充・拡大を実現することができるのである。

2 --- 行政区の考え方の基本的転換

——実質的自治区への指向——

昭和46年8月28日、札幌・川崎・福岡の3市が、政令により新たに指定都市に指定されるにあたって、わが国における大都市制度のひとつとしての指定都市制度そのものについてさまざまな批判がなされ、さらには、日本の地方自治制度全般にわたる再検討が必要だとの議論さえ行なわれた。

このような状況のなかにおいて、指定都市の行政区については、ここ数年のあいだに、その考え方の基本的な方向転換が次第に顕著にあらわれるようになってきている。それは一言にしていえば、実質上「自治区」にきわめて近い行政区への方向を指向している、ということである。

1・伝統的な行政区の概念

指定都市は、市長の権限を分掌させるため、条例でその区域を分けて区〈行政区〉を設けることになっている。これは、東京の23区のような法人格を持った「特別区」とは異なり、完全自治体でもなければ制限自治体でもない。

この行政区は、都市の巨大化にともなって弱められていく市民と市政のつながりや、地域的な特殊行政需要の把握の困難化を克服し、身近かなところで行政サービスが受けられるように市民の利便性を確保し、過度の集権による機能マヒをさけ、市民の要求をすみやかに市政に反映させるための重要な役割を持つ行政単位たるところにその意義がある、とされる。すなわち「区」は、市民生活に密着した行政上の各種サービスの提供、あるいは地域住民の日常生活に即応した行政需要の充足を近距離において行ない、地域住民に共通で日常的に利用度の高い事務はできる限り区の事務として処理し、市民の利便の増進を図る。他方において、市民と市政をつなぐパイプとしての機能の充実により、地域住民の要求をすみやかに反映させ、各地域の適正な発展を図るための、行政の地域単位としての役割を果たすものだ、とされるのである。

このような行政区は、当然、行政の公平化と円滑化を図り、その機能を効率的に発揮させるために、事務権限の配分の合理化とともに、区の規模の適切化が要求される。しかしながら、行政区の設定については、法制上一定の基準があるわけではなく、わずかに選挙区との関係で、公職選挙法第15条に、行政区画、衆議院議員の選挙区、地勢、交通などを考慮せよ、という定めがあるにすぎない。

2・行政区の理念と実質的自治区への指向

以上のような行政区は、これまでは、大都市における行政執行上の便宜のために設けられるものだ、

という考え方が大勢を占めてきた。だが最近、行政区の基本的な考え方に大きな方向転換がみられるようになってきている。この点は、諸指定都市における行政区〈再〉編成に関する答申・意見書・報告書の中に示されている見解などによってもかなり明らかである。

まず例えば「神戸市の区は、『処勢便宜タメ区ヲ画シ<市制第82条>』たもので、当時の東京・京都・大阪各市のように、法人格を持ち、財産を所有し、営造物を設置することができ、独自に予算決算を調製する<市制第6条>ために置かれた区とは性格を異にし、地方自治法の施行にまで至っている」が「『神戸市における行政区再編成に関する意見』昭46.4.16」、今日の大都市〈東京都を除く〉における区は、すべて行政区とされている。しかしながらこの行政区は、もはや単なる“処勢便宜”のための区にとどまるべきものではない。今日の大都市における行政区の最大の欠陥は、“遠隔行政”におちいりやすいこと、つまり市民と市政との間における交流が徹底しないという点にあるが、大都市における行政区は、住民自治の本来の成果を保障するための行政末端の地域的組織単位でなければならない。すなわち行政区は、大都市行政の各種のサービスを市民に十分に浸透させ、市民の行政需要を適切に汲みあげるための末端機構として重要な組織であるとともに、市民と市政との間の円滑かつ緊密な交流を保障するため、それ自体が市民と市政をつなぐパイプとして、“政治的機能”を十分に発揮しうる市政の地域的単位でなければならない<横浜市行政区調査研究顧問会『横浜市行政区再編成に関する意見書』昭43.5.23>。

また、大都市におけるすぐれた自治運営の手段として、市政を市民の身近かにおく下部機構たる区の制度が存在することは、すでに内外に広く承認されているところであり、区制をどう組織し運営

するかは、都市自治にとってきわめて重要な課題である。われわれは、次のような点に、大都市の下部機構としての行政区が設置される理由を認める。

①都市の巨大化にともなう空洞化していく住民自治を回復する基盤であること。

②次第に困難化していく市政の市民への浸透と、地域別の“特殊行政需要”の把握を容易にする行政上の手段となること。

③身近かなところで行政サービスを提供することによって、市民の利便を図りうること。

④過度の集権による機能マヒの防止、タテ割り行政の地域的総合化といったような行政管理上の要請に対応しうること。

要するに行政区は、市民の要望を摂取して市政に反映し、市政を市民に伝達する役割を持つ行政単位として存在しなければならない<北九州市行政区画調査会『北九州市行政区画再編成に関する答申』昭43.11.11>。

以上のような考え方をさらに発展させるならば、実質的には「自治区」にきわめて近い行政区への方向を指向している、ということができよう。

この考え方の主要なポイントとしては、次の3点をあげることができる。

①市民と市政を相互交流的につなぐパイプ機能の重視。

②区への大幅な権限移譲と区長<区役所>の地域の強化。

③選挙区としての政治的意義の重視。

3 川崎市における行政区設定の理念と市民主権

1 川崎市行政区設定答申における行政区の理念

川崎市は、昭和47年4月1日より、新たに指定都

市としての発足したが、これに先立って昭和46年8月2日に『川崎市行政区画審議会』に対し“川崎市の行政区をどのようにするか”について諮問、同8月30日に5区とするのが妥当、という答申がなされた。この川崎市行政区画審議会の答申の基本理念の第1は「市民生活の優先」であり、次いで「市民主権の確立」である。

①市民生活優先の原則

まず審議会の答申は、終始徹底して「市民生活の優先」という基本理念でつらぬかれている。答申の本文のはじめに「川崎市の行政区は、市民生活の優先という見地から、つぎの5区とすることが適当である」と述べ、さらに別記事項の「I 区画設定にあたって考慮した原則」のなかでも、「行政区をどのように設定するかは、都市自治を推進し市民の自治と主権を確立するための重要な課題であり、この課題に『市民生活の優先』という見地から答えるため、つぎの三つの原則を設定した。……この根本原則にもとづき、人口規模……などを総合的に考慮して、区割りをおこなった」と記しているのは、まさにこの根本理念を明示したものである。

②市民主権の確立の原則

この答申は、行政区を従来のように単なる行政執行の便宜上の地域的単位として理解するのではなく、大都市における都市自治を推進し、市民自治<市民主権>を確立するための必要不可欠の地域的単位としてとらえ、行政区の政治的・自治的意義をきわめて大きく評価しているところに、大きな特徴がある。

別記事項「I 区画設定にあたって考慮した原則」の冒頭において、「政令指定都市における行政区は、住民自治の成果を保障する地域単位であるとともに、市政と市民を直結することによって、住民自治の風化現象を防ぐ基盤でもある。したがって、政令指定都市としての川崎市にとっては、区

画をいかに設定し、区制をいかに組織・運営するかは、川崎市の都市自治を推進し、川崎市民の自治と主権を確立するための重要な課題である」と述べているのは、前記の考え方を示すものである。

③実質的自治区実現の考慮

答申の別記事項「Ⅱ 区制実施にあたって考慮すべき事項」のなかの「3 区長の任命」の項で、「現行制度のもとでは、区長は任命制になっているが、地方自治の推進という区制実施の本来の目標からみて、区民意識の高揚をはかるために、実質的な区長公選制を考慮する余地がある」と述べているのは、行政区の持つ政治的・自治的意義を高く評価し、市民主権<市民の自治権>確立を基本理念とする思想のあらわれだ、とあってよいであろう。ここでは、東京23区の特別区制と指定都市における行政区制とのあいだには大きな違いがあることをハッキリと意識しながら、なおかつ、現行制度のワク内で、実質的に区長公選制の精神を生かした区長選任の方式をとるべきこと、を要望しているのである。答申書では、その具体的な方式についてはふれていないが、行政区の基本的な考え方が実質上「自治区」にきわめて近い行政区への方向を指向している状況のなかにおいても、このように公式の答申書などで思い切った表現をしたのは、わが国で初めてのものである。案外ウツカリ忘れられがちなのは、指定都市の行政区は、そっくりそのまま、市議会議員および県議会議員の選挙区になる、ということである。行政区には区議会は設けられないが、同一の区域を選挙区とする市議および県議の議員団が形成される。したがって、他方で実質的な区長公選制を実現すれば、当然の帰結として、制度上は行政区であっても、実質的には自治区にきわめて近い行政区にすることができる。これこそ、単なる「市民参加」ではなくて、「市民主権」確立への第1歩だ、とあってよいであろう。

④行政区への権限移譲

ここで最も重要な問題のひとつは、区の権限の大幅な拡充・強化、すなわち本庁と区役所とのあいだにおける事務・権限の配分の問題である。審議会の答申が、この点について「新しい制度の発足にあたっては、市民サービスに関する権限は、できるだけ大幅に区に委譲しなければならない」と述べているのは、きわめて当然のことである。理論的には、本庁を全市的な中枢管理機関とし、区役所は各区における市政の地域的総合実施機関として位置づけるのが理想であろう。

2・都市憲章案における市民主権確立への前進

川崎市の行政区設定のさいの「市民主権の原則」は、その後、昭和47年8月に制定作業のスタートを切った『川崎市都市憲章』案の“バック・ボーン”として引きつがれ、「市民主権」確立への大きな1歩前進を示した。昭和48年2月7日、起草委員会から市長宛答申された『川崎市都市憲章原案』は、主権者たるわれわれ川崎市民が、みずから市民の総意にもとづいてつくるものだ、という考え方が全体をつらぬいており、この「市民主権」の論理が『川崎市都市憲章原案』のバック・ボーンをなしているのである。『原案』のなかの至るところに<例えば「前文」の冒頭からそうである>、「わたくしたち川崎市民は」とか「わたくしたち市民は」あるいは「わたくしたちは」という用語を用いているのは、その論理を具体的に表現したものであり、たとえば『原案』の第4条第1項では、「わたくしたち市民は、川崎市の主権者であり、都市づくりの主体である」と明記し、また第8条第1項では、「わたくしたち市民は、川崎市の主権者として……」と規定している。

この『川崎市都市憲章原案』は、2次・計8回にわたる各区ごとの市民討議の結果を中心としてまとめたものであるが、また本文のなかでも“行政

区”と関連して、たとえば第49条第2号に次のように規定されている。

——「市民の[・]地[・]域[・]的[・]生[・]活[・]の[・]基[・]礎[・]単[・]位[・]で[・]あ[・]る[・]区[・]を[・]中[・]心[・]と[・]し[・]た[・]地[・]域[・]完[・]結[・]機[・]能[・]の[・]整[・]備[・]充[・]実[・]を[・]は[・]か[・]る[・]と[・]も[・]に[・]、[・]全[・]市[・]的[・]に[・]み[・]て[・]有[・]機[・]的[・]統[・]合[・]性[・]を[・]も[・]つ[・]一[・]体[・]的[・]都[・]市[・]機[・]能[・]の[・]強[・]化[・]充[・]実[・]を[・]め[・]ざ[・]し[・]て[・]〈[・]都[・]市[・]建[・]設[・]を[・]〉[・]計[・]画[・]す[・]る[・]。」——

4———実質的自治区へのアプローチ

1・市民主権実現の基礎的な場としての行政区

ここでまず初めに明らかにしておく必要があるのは、「市民主権」の論理と「市民参加」との関係である。わが国では、いつの間にか「市民参加」<Citizen's Participation>あるいは「住民参加」という言葉がポピュラーな用語になり、ほとんど無批判に、あるいは無意識のうちに使われるにいたっている。

わたくしは、かねてより、「市民主権」の理念と論理の必要性を主張し、無批判な市民参加<住民参加>に強く警告をうながしてきた。国の場合は「国民主権」の理念があるが、地方自治体の場合、従来わが国では「市民主権」とか「住民主権」という言葉さえほとんど使われたことがなかった。わたくしは、市民主権の理念と論理を確立した上で、それに立脚してこそ初めて正しい意味での市民参加が実現しうるものだ、と考える。

われわれ市民は、市の主権者として市政<執行>の代表者たる市長や市議会議員などを選挙によって選び、市政をゆだねる。しかしこれは、決して市政をかれらに白紙委任するのではなく、かれらを常時監視し、かれらの行動をチェックする手段として、直接請求権や納税者訴訟権のような、いわゆる直接民主制的な権利をわれわれは持っている。

日本の地方自治法では、ごく限られた場合にしか行使できないが、「住民投票権」もやはり基本的には性格を同じくするものである。もちろん、これらも広い意味では「市民参加」のなかに含まれる。しかしながら、市政上の決定や執行を全面的<?>に市当局<市長や市議会議員その他>にまかせないで、市当局が行なう決定や執行の過程に市民が加わり、両者が一体になって市政上の諸問題に対処する、というプロセスがそれらの中間にありうる。これを仮りに「狭義」の「市民参加」とよぶとすれば、これまで日本では「市民参加」という言葉が、正しく位置づけられないまま、無意識のうちに「広義」のものと「狭義」のものが混同して使われてきた、といわなければならない。

わたくしは、「市民主権」というものがまず第1にあって、「市民参加」はその市民主権の具体的な発動の一型式として出てくるものだと考える。

『川崎市都市憲章原案』の第8条の「知る権利」も第9条の「参加する権利」も、このような考え方のもとに、主権者としての権利のひとつとして位置づけられている。

ところで、このような「市民主権」や、それにもとづく「市民参加」は、100万都市あるいは200～300万都市では、全市1本で実現することはほとんど不可能に近い。そこで、平均人口20～30万人程度の区<行政区>を、市民主権実現の基礎的な場として考える必要があるのである。

2・市民主権と行政区の現実

理想的には「行政区」は上記のようなものであるべきだが、現実の体制は、この理念とは程遠いのが実情である。

本号編集の主旨においても、“横浜市では、昭和38年以来、区長を区における市長代理として位置づけ、大区役所主義を打ち出して、区内行政の総

合調整に力点をおいた。しかしながら、区内出先機関の区<役所>への統合や、事務、予算、人事などの権限拡充については、従来とほとんど変わっていない。加えて、人口集中による複雑多様な行政需要の増加は、地域単位の話し合いの場<区コミュニティ>としての区役所の役割を、ますます増大せしめつつある。ところが現実には、激動する大都市にあって、住民と本庁のあいだに立ち、厳存する数多くの各局のタテ割り行政機関<国・県も含む>を区域内にかかえながら、権限の少ない区役所=区長は、毎日が苦悩の連続ではないかと思われる”というふうのべている。

現段階においては、まだ市民のあいだに、“行政区が市民主権実現の基礎的な場だ”という認識は余り強くないように思われるが、さまざまな日常的要求が区役所に持ち込まれて、区役所は四苦八苦している。

川崎市では、指定都市への昇格と同時に、法定権限事務20項目のほかに、区長に、区長委任規則<5項目>、個別施行規則<2項目>、教育委員会事務の委任等に関する規則<4項目>により、計31項目の職務権限を区長に委任するとともに、『川崎市行政区行政連絡調整会議』<区役所・保健所長・清掃事務所長・福祉事務所長・土木事務所長・公園事務所長・水道局営業所長・交通営業所長・消防署長・公民館長・市民館長・その他区長が必要と認める者で構成される>を設置し、次のような事項を協議することとした。

<ア>区長及び出先機関の長が所管する事務事業の計画及び実施に関すること。

<イ>住民の陳情、苦情等の処理に関すること。

<ウ>住民についての広報及び広聴に関すること。

<エ>災害その他緊急時における応急対策に関すること。

しかしながら、この程度の連絡調整・協議は、市

・区と国や県の行政機関などとのあいだで行なわれるべきものであって、市・区の内部では、もっと強力な統合・調整が行なわれなければ、次第に盛り上り強力になってくる市民主権の意識とその意識にもとづく各種の要求に、到底こたえることができないであろう。

吉富重夫教授は、区を市政のフィードバック機構と規定して次のように述べている。

——本庁各機関が「専門技術的な分野において本庁の指揮命令に服するのは当然であるとしても、その執行に当っては、区長の調整権に服せしめることが必要である。ここに調整権という言葉を用いたが、それは必ずしも権限として行使されることを必要とするものではなく、あるいは協議という形で、あるいは予算の配分という形で行なわれることを妨げるものではない。むしろこうした非権力的権限の行使こそ、調整機能を円滑に行なわせる所以である。出先機関<区長>に対する調整権の付与は、区をしてフィードバック機構たらしめるために、必要な最低限というべきである。』<吉富重夫「大都市行政における分権と集権」『都市問題研究』昭47. 3>——

わたくしは、各行政区内の行政の総合調整を図り、市民の要求に対応しうるような体制をととのえるためには、非権力的手段と権力的手段の双方が必要だ、と考える。なまぬるい方法では、到底、現実の要請にこたえることはできないのである。

<ア>非権力的手段：——本庁の企画調整部局に、コンピュータを利用して、全庁行政のDaily Informationを毎日インプットし、各区のインフォメーション・センターに、毎日、地区別・機能別データを送る<このため各区役所にもコンピュータ・センターが必要>ことによって、各区内行政の総合調整を図る。もちろんこれは、区別の長期・中期総合計画にも利用すべきものである。

<イ>権力的手段：——これは、必要に応じ区

内の関係行政機関<=市の各種出先機関, 前掲の『川崎市区行政連絡調整会議』のメンバーのごときもの>を, 区長が指揮監督できるようにすることである。地方自治法第156条第5項に「都道府県知事は, 部内の行政事務に関係のある事項につき, 食糧事務所その他の地方行政機関の長を指揮監督することができる」という規定がある。性格の異なるケースではあるが, この地方自治法の規定は“指揮命令系統一元化”の原則に反している。こういう制度さえ認められているのであるから, 行政区の場合にも何らかの工夫があつて然るべきであろう。ただしこの場合, 各行政区の区長は, 本庁の各局長より高い, 助役に準じた地位を認められなければならない。

3・住民主導型区民会議の必要性

横浜市では, 市長提唱の“1万人集会”の賛否をめぐってマスコミをにぎわせたりしたが, 川崎市では6月定例会市会<昭48>に提案された『川崎市都市憲章条例案』の第9条<参加する権利>第3項の「市民主権と参加の原則に基づき, 市政に関する調査, 研究, 審議等を行なう市民の会議を設置することができる」という規定をめぐって, 保守会派から“議会制民主主義”を無視・破壊するものだという激しい非難の声がおこった。この“市民の会議”なるものは, たんなる地方自治法上の付属機関で何ら権限を有するものではなく, そう目くじらを立てることはあるまいと思うが, ここにひとつ重要な問題がある。すなわち, この種の機関は, 行政サイドから行政主導型で作られるべきではなくて, 住民サイドから住民主導型で作られ, それを市当局が後に認知<公認>する, といったたぐいのものであるべきではないか, ということである。川崎市では現に「公害防止条例」にもとづいて作られた「公害監視会議」が, ほとんど有名無実に近いものになっている, と聞

いている。そういえば, 川崎市の都市憲章『原案』も, 市民参加のもとに作られたとはいえ, もともと市長の公約に端を発し, 市長の提唱で市民討議を行ない, 市長の委嘱した都市憲章起草委員会がその結果を体系的にとりまとめた, という基本的には“行政主導型”のものであつた。6月市会で審議未了・廃案になった結果, こんどは一般市民のあいだから, 問題点を修正して, 文字どおり市民の手づくりによる『都市憲章』を作ろう, という動きが芽生えつつある。

おそらく一方で強力な「区長」, 他方で強力な“住民主導型”の「区民会議」ができれば, 市議・県議団もこれを軽視することはできず, 「行政区」が仮りに現行制度のままであっても, 形の上では「自治区」的な様相を呈することになるであろう。

こうなれば, 区長はいやおうなしに区民の正面に出てこざるをえないし, 権限がないという口実で“責任のがれ”をすることもできなくなるであろう。そして, 場合によっては, “住民主導型”の区長<不>信任の“区民投票”などが行なわれる可能性も出てくる。品川区のいわゆる“区長準公選条例”をみても, 区長の選任にあたり“区民の意向を知るため区民の投票<区民投票>を実施し, その結果を参考にして選定する”<第2条>だけであるから, 実質的な性格にはほとんど変わりがない。区長選任の具体的な方法はいろいろあるが, 少なくとも市当局は, 住民主導型の区長<不>信任の区民投票を妨害するようなことがあってはならない。

5———特別区制度改革と今後の行政区制度

東京都の特別区制度は, かつての“市に準ずる完全自治体でもなければ, 公選の区長もない”とい

う、「足して2で割る」式の「最悪」と定評のあった現行制度の泥沼のなかからようやく抜け出る方向に、舞台がまわりはじめた。さてこういう状況のなかで、実質的自治区に近い方向を指向し、かつそれを現実に要請されつつある指定都市の「行政区」は、果たして現在の「制度」のままでよいのであろうか。

東京の特別区の住民の場合は、自治体の長については、知事の選挙権しかなく、市町村長に相当する者の選挙権を欠いているため、不公平のそしりはまぬかれえないところであるが、かつて特別区を完全自治区にすることに反対した論者たちの“大都市としての一体性”を確保しにくいという問題をどう解決するか、の課題がふたたび出てくる。指定都市の行政区の場合は、区長を公選にすると、自治体の長の選挙が知事・市長・区長の3段階になり他の自治体と比べて不公平だというだけでなく、東京の23区の場合とほぼ同様に、“大都市としての一体性をどう確保するか”という問題も生ずる。

問題の焦点は、区長の区内における各種行政の総合調整のための指揮監督権の付与とその強化、同時に区長の地位を高め助役に準ずるものにするこことこのさい市長・助役・区長の会議を市の最高執行会議とすること>にあらう。これが“住民パワー”の盛り上りとうまくかみ合ったとき、新しい市民主権の大都市自治が誕生することになるう。

<成蹊大学教授>

《参考文献》

- <1> 黒沼 稔「日本の大都市制度に関する一考察」
<『都市問題研究』昭47.5>
- <2> 黒沼 稔「大都市における区の名称について」
<『都市問題研究』昭47.3>
- <3> 黒沼 稔「政令指定都市とその行政区<上>」
<『成蹊法学』第4号、昭48.2>

- <4> 黒沼 稔「川崎市における行政区の設定、I・II」<『都市問題』昭48.3および昭48.4>
- <5> 『都市問題研究』昭47.3<特集「大都市の区行政」、吉富重夫ほか計4論文>
- <6> 『行政管理』昭47.11<特集「特別区の区長公選」、和田英夫ほか計4論文>
- <7> 『川崎市都市憲章原案』川崎市都市憲章起草委員会、昭48.2.7
- <8> 『新しい川崎の誕生——指定都市への記録』昭48.3
- <9> 黒沼 稔「都市行政改革へのシステムズ・アプローチ」<『都市問題』昭48.3>