

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 22 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530127

研究課題名(和文)大都市自治体の区レベルの公選制の導入に関する研究

研究課題名(英文)A Study on the Possibility of Direct Elected Mayor System of Metropolitan Districts

研究代表者

金井 利之(KANAI, Toshiyuki)

東京大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：40214423

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：戦後日本において、区レベルの公選制が復活したのは、1974年都区制度改革のみであるので同改革を丹念に検討した。

第1に、改革関係者からの聞き取り調査を蓄積した。第2に、事務権限移譲の先行および後続という相互補完的な作用が重要であることが分かった。第3に、このような現象は、都市計画との関係が弱いことに起因する。第4に、事務・人事・財政と公選制の「4点セット論」には根拠があることも解明された。第5に、公選制の導入は区レベルでの総合計画の起点となった。これらを踏まえて区レベルの公選制に向かうメカニズムを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The 1974 Tokyo Metropolitan Government Reform is the only one case for the reform of introduction of direct elected system in district level in Post WWII Japan. Therefore this research project focuses the 1974 case study.

Firstly, oral history records regarding 1974 reformers are organized. Secondly, direct elected system on district has strong interaction with function devolution to district level. Thirdly, Japanese metropolitan governmental system has weak relationship with city planning, therefore city planning issue has no impact on the reform. Fourthly, so-called "4 package reform thesis", which means direct elected mayoral system reform has to be packaged with function, personnel and financial de-concentration reform, is supported by this research. Fifthly, directed elected mayors started district corporate or strategic plan. Based on these findings, mechanism for directed elected system introduction reform is analyzed.

研究分野：行政学

キーワード：都区制度 区長公選制 政令指定都市 行政区 特別区 事務移譲 1974年改革 1965年改革

## 1. 研究開始当初の背景

### (1)大都市自治制度問題

人口規模の大きな大都市の自治制度は、他の中小規模の自治体と異なる難しさがある。社会経済の一体性の観点からは、大都市圏は単一の自治体によって統一的に運営されることに意義がある。この場合には、既存の自治体の区域が、大都市圏域よりも狭いことが問題となり、圏域での広域行政や区域の拡張が問題となる。

しかし、同時に大都市は人口規模が大きく、単一の自治体とする場合、住民からの距離が遠くなり、きめ細かい住民自治が困難であることも問題となる。このための対策として、都市内分権が主張され、諸外国でも日本でも、大都市には「区」が置かれ、都市内分権が模索される。

### (2)戦後日本の大都市自治制度

日本の戦後の大都市自治制度は、都区制度と政令指定都市制度という形で、一定の安定を見せ、それぞれ、特別区及び行政区という形で「区」が置かれてきた。しかしながら、それぞれの大都市自治制度において、区への分権化は容易ではない。なぜならば、都及び政令指定都市という大都市自治体の政治家・行政職員という為政者にとって、区への都市内分権は、いわば、自らの権力基盤の縮小を意味し、必要性を理解したとしても、そのような都市内分権化には消極的にあるからである。

そこで、このような区への分権化、とくに、そのもっとも先鋭的な形態である区レベルの公選制が導入される可能性は、いかなる条件のもとで生じるのか、そのメカニズムを検討することが求められている。

この点は、折から現在進行中であった、大阪に特別区を設置し、住民による直接公選の区長・区議会を設置するという、いわゆる「大阪都構想」の実現可能性を検討する上でも、同時並行的に分析しておくべきものと考えられた。

## 2. 研究の目的

### (1)区レベルの公選制の導入に係る改革メカニズムの研究

上記のような関心と背景に基づき、本研究は、現代日本の大都市自体体における区レベルの公選制(特に区長公選制)の導入に係る改革メカニズムを解明し、それがどのようなときに改革課題とされ、改革が成就し、あるいは、改革が挫折するのかを明らかにすることを目的とする。

### (2)1974年都区制度改革(特別区長直接公選制御復活)

研究の時点において、大都市自治体において区レベルの公選制が新たに導入されたのは、1974年都区制度改革による区長直接公選制の「復活」しか日本では実例がないため、

当該改革を主たる研究対象としつつ、より一般化できるメカニズムを仮説的に導出することが目的となる。

## 3. 研究の方法

### (1)二本立て

申請当初、研究方法として想定したものは、1974年都区制度改革の実証研究、東京23特別区と政令指定都市行政区のパフォーマンスの比較研究、の二本立てを想定していた。いわば、制度改革メカニズムと、制度改革後の結果比較の双方を目指した。

### (2)制度改革研究へのフォーカス

しかしながら、研究を進めていくうちに、前者のだけでも、相当に複雑なメカニズムが存在することが明らかになり、研究期間終了後も、依然として研究を継続しているのが実態である。

また、研究の経過で明らかになったように、政令指定都市行政区においてはパフォーマンスの差異はあり得ない、というのが建前であり、その点に関する研究方法上の困難があることも明らかになった。

## 4. 研究成果

### (1)改革関係者への聞き取り調査

一般公益財団法人特別区協議会との協働のもと、1974年改革を含めた特別区の自治権拡充にかかる都区制度改革の関係者からの聞き取り調査を精力的に行った。

2012(平成24)年度には、1974年改革の前史ともいえるべき、1960年改革(福祉事務所の移管)を採り上げ、関係者である、近藤文彦氏、陣野茂氏、森勝幸氏、川端邦彦氏、内藤博氏、八木巖氏、戸塚政夫氏、大坪哲夫氏、島田久平氏、多久島耕治氏、田村宣朝氏より聞き取りを行うとともに、公的扶助論の専門家である岩田正美先生からのヒアリングも行った。

2013(平成25)年度には、1974年改革の重要な要素であった特別区の人事権の確立に係る特別区人事委員会の設置、都配属職員制度の廃止、などを採り上げ、関係者である、榎本圭介氏、大森彌先生、中田修氏、安楽美都江氏、高崎賢一氏、澤田千秋氏、天野謹氏、友澤秀孝氏より聞き取りを行った。

2014(平成26)年度には、1974年改革の積み残しともいえるべき清掃事業移管に関して採り上げた。この問題は歴史的には2000年改革で実現するのであるが、この2000年改革は今日なお、現役関係者が多いため聞き取り調査には時期尚早であり、1974年改革の積み残し、および、2000年改革への前史として、清事業移管準備(問題)協議会を採り上げて聞き取りを行った。具体的には、中原正淳氏、大貫浩良氏、大塚昶之助氏、坂本光一氏、清水修司氏、相見昌吾氏、天谷敦氏、藤野周三氏、榎本肅雄氏、緒方敏彦氏、田上喜男氏より聞き取りを行った。

これらの口述速記録は、特別協議会より、

各年度の『特別区政研究3 昭和40年改革』(2013年3月)、『同4 特別区人事委員会』(2014年3月)、『同5 清掃事業移管問題協議会』(2015年3月)として、資料と併せて、印刷製本されている。

## (2) 事務権限移譲と公選制

大都市自治制度において区レベルへの都市内分権が主張されるにもかかわらず、区レベルの公選制が実現しないメカニズムは、単純に見れば、大都市自治体の既存の為政者の自己権力最大化という合理的主体を設定することで十分に説明がつく(論文)。

この点では、自治体為政者が住民投票など直接民主制・参政という、自己の権限を制約しかねない制度改革に消極的なことと、論理は共通すると言えよう(論文・図書)。

しかしながら、大規模自治体で余りの多くの権力を抱え込むことは、失政に対する批判や責任を負うことでもあり、自己利益を最大化するという観点からはリスクも多いのであって、権力を分散させることも必ずしも非合理的であるとは限らない。

このようなメカニズムのもとでは、責任を分散させる区レベルへの事務移譲が先行することが自然であると考えられる。都区制度改革も、1974年改革の前史として福祉事務所の区への移管が1965年改革として先行して、区レベルへの責任分散が起きている。これは当時「都庁身軽論」と呼ばれたものである。

勿論、区長公選でなければ、区レベルの業務執行への最終責任は都へと帰着するのであるが、しかし、ある程度の業務執行への責任を解除することができる。すなわち、区への事務移譲それ自体は、都庁為政者の自己権力最大化という合理的計算からも、充分には可能である。

そして、1974年改革においても、区長公選制と併せて、保健所移管が不可欠のセットであり、2000年改革においても、清掃事業移管がセットであった。これらは、区の為政者の自己権力最大化による説明が容易である。いずれにせよ、事務移譲を可能にするメカニズムと、区長公選制とは相互補完的な作用を持つことが伺える。

## (3) 大規模団体制度

以上のように、区レベルの公選制は、大都市自治体への権力と事務権限・責任の集中との相互バランスのなかで、決まってくるものである。実は、このような特質は、大都市自治体が、大都市地域に対する自治体という性格ではなく、単に規模が大きな自治体という性格が強いことに起因する。

大都市地域の自治体であるならば、例えば、大都市に特有な問題に対して、都市計画やまちづくりを、大都市圏域(首都圏または一都三県の東京圏)で行うか、既存の都道府県の区域で行うか、都市計画区域(23区の区域=旧東京市の区域)で行うか、区レベルで行

うか、さらに詳細の地区・街区レベルで行うか、などという地理的スケールを焦点に展開されることが、都市内分権の主たる争点となることが想定される。

しかし、実際に問題となってきたのは、福祉事務所(生活保護など)、保健所、清掃事業という、必ずしも大都市地域における都市計画問題に限定されない事務であった。今日でも都区間の事務移譲で争点となっているのは、児童相談所である。

このように、戦後日本の「大都市自治制度」として論じられる制度は、大都市地域の自治体ではなく、「大規模団体制度」という特質を有していることが解明された。その点で、「大都市制度」は「幻想」である(論文)。それは大都市自治制度に限らず、戦後日本の自治体は空間との関係が希薄であることと、無関係ではない(論文・発表)・図書)。

## (4) いわゆる「4点セット」論と公選制

1974年の都区制度改革に至る前史に、いわゆる「特別区長準公選制」運動があった。これは、区議会が都知事の同意を得て区長を選任するという当時の制度に対して、都知事の同意を求める候補者を区議会が推薦する過程において、区民の直接投票に付すという手続を提案した住民運動である。区民の直接投票によって第1位に選ばれた人物を、区議会が推薦において、都知事は同意において、事実上は拒むことはできないという効果を期待したものである。区民投票は事実上の区長直接公選の選挙になるという意味を込めて「準公選」と呼ばれた。そして、準公選運動を、直接公選区長制への制度改革を目指す下からの動きとして位置づけていた。

このときの反対論の一つに、いわゆる「4点セット」論があった。仮に、準公選または公選で区長が選ばれたとしても、事務事業の権限、人事権限や有能な職員人材、財政権限や財源とセットでなければ、準公選・公選区長は、区民から付託された仕事はできずに立ち往生する、というものである。それは、しばしば、準公選・公選を先行させようとする運動に対しては、抵抗の反対論として提唱されることもあった。

しかし、そのような政治的思惑とは別に、現実の動きは、上記の通り、1965年の事務権限移譲が前史として露払いとなり、また、1974年改革でも同時に行われ、さらに、区長公選制の復活後も事務権限移譲が残された課題として問われ続けた。つまり、区レベルの公選制の導入は、単に政治制度としての公選制度の導入だけでは成功せず、両者が相互一体的になされるメカニズムが作用する。

同様に、「4点セット」に含まれている人事・財政も同じメカニズムが作用する。1974年改革では、都配属職員制度が廃止され、特別区の独自職員採用が開始し、さらにそれを制度化する特別区人事委員会制度に繋がっていった。また、財政面では、都区財政調整

における一件算定の改善など、特別区の財政・予算編成を都庁が事実上の査定をしていた実態を改めることと並行して進められた。

その意味で、当時、政治的なスローガンとして、しばしば、改革への抵抗論として主張された「4点セット」論は、それなりに大都市自治制度におけるメカニズムを直観的に記述していると言える。同時に、方法論としては、4点のうちどれか1つが先行することが、セットとして進行させるメカニズムを持つがゆえに、どの点から突破するかは、実際の改革運動では、重要な戦術選択になると言える。

#### (5)1974年改革の効果 - 特別区レベルの総合計画 -

区長が区民から直接選挙されるようになり、それとセットで、事務権限、人事、財源が特別区に移譲されるメカニズムが作用すると、そのような事務(政策)を自治体として決定する仕組みが整ってくる。区民の付託に応えるためには、総合計画を整備していく必要が生じる。実際に、特別区においては、1970年代前半から、区長公選制を視野に入れて、あるいは、区長公選制の実現を受けて、急速に総合計画の制度化が進んでいくメカニズムが看取される(論文)。しかも、この段階では、各特別区がそれぞれに野心的な計画の在り方を模索しており、大変に多様で興味深い形態が実験されている。その後、相互参照や取捨選択を経て、1980年代半ばに至ると、ある意味で「角が取れた」標準的な総合計画に収斂して行くわけであるが、少なくとも、区レベルの公選制の導入は、こうした政策イノベーションに大いに寄与した。

逆に、政令指定都市の行政区や、区長選任制時代の特別区では、こうした区レベルでの政策を総合的に計画化する動きは生じることにはなかった。このことは、そもそも、区レベルでの政策という視点が、公選区長がない時代の区では、ほとんど意味を持たないことを照射する。研究方法の二本目の柱が必ずしも成功しなかったのは、行政区では、そもそも政策のパフォーマンスというフレーム自体が成り立ちえないことを軽視していたことによる。

また、自治体の総合計画が、武蔵野市・三鷹市をはじめとして、特別区の外縁で先行的に整備されたことも、説明がつく。武蔵野市などは、区部から連担した市街地が形成され、住民構成や政治情勢も区部(特に中野区・杉並区・世田谷区・目黒区・練馬区など西部の区部)とは大差がない。にもかかわらず、総合計画の深化と先行度合いにおいて顕著な差異が発生したのは、区長公選制を持たない都区制度の影響が大きかったと言わねばならない。

#### (6)区レベルの公選制に向かう制度改革のメカニズム

1974年改革を促したのは、第1に、事務権限・人事・財政での制約を受けながらも、公選制区議会が残存しつづけた特別区の自治権拡充運動がある。区レベルの政治家が、自らの権力拡大のために制度改革を求めるとは自然である。

但し、これには有力な反対論も存在する。というのは、区長公選制が否定された当時の制度では、区議会が都知事の同意を得て区長を選任するものであり、区議会に区長選任の人事権があるのであって、区議会の権力は、むしろ、区長直接公選よりも大きいと言える。そして、実際に都知事が区議会の推薦する候補に同意しなかった事例はなく、現実には、区議会による区長間接(準)公選であったともいえるようである。したがって、区議会多数派の合理的行動として、区長直接公選制の実現は必ずしも説明できるものではない。これは、恐らく、事務・人事・財政の拡大とセットのなかで、区長の事実上の間接公選制を失っても、あまりある権力拡大に繋がるという合理的計算をしたものと推論される。その意味でも、上記の「4点セット」論は重要であった。

第2に、都レベルの為政者が1974年改革その他、区長公選制に賛同する合理的理由はない。前述の「都庁身軽論」は、あくまで事務執行の責任を回避して自らの権力を最大化しようとするものに過ぎず、区長公選制を促す論理にはならない。勿論、東都知事は選挙公約に区長公選制復活を掲げ、都の審議会でも同様の結論が表明されているが、これらは関係者へのリップサービスと見ることもできる。実際に区長公選制の実現は、慎重に先送りするように行動していたと解すべきであろう。

その意味で、1974年改革当時の都知事及び都議会の行動が重要になってくる。美濃部都知事は、自らの権力を弱めるかもしれない区長公選制に、全くとってよほど抵抗を示しておらず、また、都庁の幹部層も同様である。ここでは、自治権拡充や住民自治の拡大、さらには、特別区長公選制廃止違憲論など、広い意味でのアイデアが影響力を持ったと解するしかない。

この点は、いわゆる大阪都構想において、大阪府知事・府議会・市長・市議会の四機関で、都構想すなわち特別区区長・区議会公選制の導入に、政治的支持が形成されるかどうかとも関わる。地域政党である「大阪維新の会」は、まさに大阪都構想を立党の理念として掲げている意味で、アイデアの影響力は大きい(論文)。但し、それゆえに、他の党派はそのアイデアを対立軸とせざるを得ず、議会内でのコンセンサスの形成を困難にする。勿論、選挙で四機関を制圧すれば政治的に可能であるが、現実には大阪市会での多数を得ることを困難にしたのは、このようなアイデアの作り方に起因する。党派を超えたアイデアにすることが、制度改革には重要であるこ

とが示唆される。

第3に、国レベルの意思決定が制度改革にはしばしば必要になるが、国レベルでの合意をどのように取り付けるかが重要である。区長公選制は、大都市自治体の権限を区レベルに移譲するだけであり、国政為政者にとっては損得がないという意味で、賛否も特にはないと推論される。そのため、それぞれの大都市自治体レベルでのコンセンサスがあれば、特に国として抵抗する理由もない。とはいえ、それをあえて進めなければならない理由もない。実際、1980年代の都区合意にもかかわらず、2000年まで都区改革が引き伸ばされたのは、このようなメカニズムで説明されよう。

しかし、1974年改革は、1967年の準公選制運動の開始から見ても7年、さらには、実際の準公選投票から見てもわずか数年で実現しており、国レベルの意思決定が異常に迅速であったことが奇妙である。逆に言えば、制度改革をしなければならないという、国レベルの強固な要請が存在したと言わねばならない。それは、地方自治法の区長選任制という手続に則らない「異常な事態」が続くことへの国の法律所管官庁の忌避感がメカニズムとしてあったといえる。ここでも、ある種のアイデアが重要な役割を果たすことが伺える。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計9件)

金井利之、分権改革の困難性と可能性、自治総研、2014年8月号、pp.21-44、査読有

金井利之、基礎自治体における総合計画を通じた政策形成、埼玉大学社会調査研究センター、政策と調査、第6号、2014年3月、pp.38-55、査読無

金井利之、《地域における政党》と「地域政党」、自治総研、2013年9月号、pp.39-51、査読有

金井利之、第30次地方制度調査会の役割と今後の自治制度の方向性、市政、2013年8月号、62巻、pp.16-21、査読無

金井利之、常設型住民投票条例の制定論理、都市問題、2013年8月号、104巻、pp.14-20、査読無

KANAI, Toshiyuki, "Changing Local Government and Local Politics in Japan", *PANORAMA Insights into Asian and European Affairs; Local Politics and Governance*, 2013, Konrad Adenauer Stiftung, pp.85-96

金井利之、特別区と総合計画制度、都市社会研究 2013、せたがや自治政策研究所、2013年3月、pp.1-36、査読無

金井利之、「空間なき市町村」の可能性、自治体学、第26巻2号、2012年11月、pp.2-5、査読無

金井利之、大都市制度という幻像、季刊行政管理研究、139号、2012年9月号、pp.20-3、査読無

[学会発表](計3件)

金井利之、異動と移動/所属と現在、日本自治学会分科会D「原発事故と住民自治」、2014年11月15日、佐賀大学(佐賀県佐賀市)

Kanai, Toshiyuki, Japanese Nuclear Power Plants and Non-Deliberative Democracy. International Workshop: "Deliberative Governance in East Asia", 2014年6月26日, International Institute for Asian Studies (ライデン、オランダ)

金井利之、ローカル・ガバナンスについて - 住民・区域・自治体、日本政治学会日本政治学会「戦前戦後・比較政治史研究フォーラム」、2014年5月31日、東京大学社会科学研究所(東京都文京区)

[図書](計4件)

宇野重規・五百旗頭薫、ローカルからの再出発、有斐閣、2015年1月、金井利之、地方自治の三要素 - 住民・区域・自治体 -、pp.35-60

Yukio Adachi, Sukehiro Hosono & Jun Iio (eds.), *Policy Analysis in Japan*, Policy Press, 2014, KANAI, Toshiyuki, Local Governments and Policy Analysis in Japan after the Second World War, pp.149-161

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次、ホーンブック地方自治[三訂版]、北樹出版、2014年5月、p.271

地方自治研究機構、市区町村における住民参加方策に関する調査研究、2013年3月、金井利之、直接請求制度、pp.79-96

[産業財産権]  
出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：

種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況（計0件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等 なし

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

金井 利之 (KANAI, Toshiyuki)  
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授  
研究者番号：4 0 2 1 4 4 2 3

##### (2) 研究分担者 なし

研究者番号：

##### (3) 連携研究者 なし

研究者番号：