

政令指定都市行政区制度の現状と今後の展望

橘田, 誠 / Kitsuta, Makoto

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林

(巻 / Volume)

8

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

13

(発行年 / Year)

2020-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00023009>

政令指定都市行政区制度の現状と今後の展望

The current situation and outlook of Administrative Wards in the Designated cities

橘 田 誠

要旨

本論文の目的は、1956年に創設された政令指定都市に行政区が設けられた経緯をふまえ、行政区の現状と今後の展望を考察することである。政令指定都市は、市域内に区域を分けて行政区を設け、区の事務所（区役所）を置き、市長の補助機関として事務所の長である区長を配置している。

本論文では、まず、戦前からの行政区制度の理論的研究と政令指定都市の増加に伴い行政区が多様化していることを整理した先行研究を紹介する。第2章では、戦前の郡区町村編制法の区、市制と市制改正後の区、地方自治法に規定された区の形態から、1956年に政令指定都市の行政区制度が創設されるまでの沿革をまとめている。第3章では、政令指定都市の行政区の現況を概観して、行政区の機能・役割が多様化していることに言及する。第4章では、国における第30次地方制度調査会等の大都市制度改革議論と行政区制度の関係を整理する。

最後に、第4章で紹介した大都市制度改革議論の結果、制度化された仕組みを活用した行政区改革の選択肢を示した上で、大都市自治の拡充という視点から、行政区制度の利点を活かした都市内分権を進めるための方向性を提示する。

キーワード

政令指定都市、行政区、区長、特別区、平成の合併、都市内分権、大都市特例

1. はじめに

1.1 本論文の目的

本論文の目的は、1956年に創設された政令指定都市に行政区が設けられた経緯をふまえ、政令指定都市の行政区の現状と今後の展望を考察することである。地方自治法は、政令指定都市について、①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、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする、②区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならないこと、③区にその事

務所の長として区長を置き、区長又は区の事務所の出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てることを規定している（第252条の20）。すなわち、政令指定都市は、市内の区域に区を設け、区の事務所を置き、事務所の長として政令指定都市市長の補助機関として区長を置くことを必置としている。

地方自治法で規定された政令指定都市の行政区の制度設計は、戦前の五大市である大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市に設けられていた大都市の区の制度を継承したものである。

1956年に、五大市を指定することを前提に設けられた政令指定都市は、その後、指定要件の緩和に

よって、2020年現在、20市が指定されている。政令指定都市制度の希釈化（金井2007：178）に伴い、政令指定都市の位置づけも複雑化している。行政区は政令指定都市制度など大都市制度の制度設計のあり方と表裏一体の関係性も持つことから、国における地方自治制度議論とも関連して役割や位置づけが変化してきた様相も概観する。

1.2 先行研究

行政区に関しては、戦前の五大市の区をベースにした理論的研究が長年にわたってなされてきた。行政区を能率的な大都市行政機能と大都市の一体性を確保する仕組みとしてとらえ、法人区のような自治を認めるものではないという主張が大勢である。例えば、磯村英一（1936：137－138）は、「大都市内部の区は、大都市行政機能遂行上の一組織分子に過ぎず、単に中央機関の補助機関としてのみその存立価値を有する」とし、「区自治権拡張論を否定し、大都市における区制度は行政区たるべし」と主張する¹。長浜政寿（1964：83－85）は、磯村理論を継承し「大都市の区は行政上の庶務便宜のための区割、行政区であるべきであり、区長の地位は本質的には市長の行政執行の補助機関にとどまるべき」とした上で、「行政区の問題は、分権過程において市民サービスの向上と行政の能率的執行との調和点をどこに求めるかという問題に外ならない」と指摘する。また、小川忠恵（1964：118－124）も「大都市行政は一の市政として統一せられ、集中せられることが必要で大都市内部に、これとは独立の別個の意思主体である区政を認めるべきでない」とし、「行政区については、①事務の再配分、②行政の総合化に応ずべき制度改革、殊に予算制度の改正、③市民関係の組織化」の3点の改革案を提示し、「区長の公選は、大都市行政の統一に対して阻害的である」と指摘する。さらに、岡崎長一郎（1979：153）は「今日の地方制度の抜本的改革を前提としない限り、政令指定都市における区には現実的に妥当するとし、法規的には極めて自由な今日の行政区の制度を前提として、住民の行政に対する需要を可能な限り区レベルで消化し、行政の地域的総合性を確保し、行政

に対する住民のコントロールを保障する方向が求められるを得ない」とする。これらの主張は今日的にも継承されている理論である一方で、戦前からの五大市の区をベースとした行政区理論でもある。

これに対し、近年の政令指定都市の増加をふまえた行政区の先行研究では、政令指定都市の行政区も多様化が進行していることと、行政区制度の自由度を活かした中での自治の拡充を主張するものが多い。例えば、沼尾史久（1996：1）は12政令指定都市（当時）へのアンケート調査もふまえ、「行政区については、法令上、市の事務処理の便宜を図るために設置されるが、区が住民と市役所を媒介する機能が市政運営に不可欠な要素の一つで、近年この機能が一層重要さを増している」と指摘する。また、岩崎恭典（2003：31）は「より地域特性に即しさらに今後の地域づくりの方向性に即応できる行政区、すなわち『効果的な行政区制度』は依然として未達成である」と指摘する。東京市政調査会（〔伊藤正次〕2006：208－229）は、行政区の現況、行政区組織の変遷、本庁と行政区の関係などをデータに基づき詳細な整理が試みられている。さらに、北村亘（2013：115）は20政令指定都市を対象に「20政令指定都市には20とおりの行政区があり、さらに時間の変化や首長の交代などによっても大きく変化し、市本庁と行政区との関係を一般化することは難しい」と指摘する。本論文はこれらの先行研究の成果を踏まえ、五大市の行政区を起源とする政令指定都市行政区制度の現状と展望を考察するものである。

2. 政令指定都市の行政区制度創設までの沿革

政令指定都市行政区制度の前提となる都市の区域を分ける地方自治制度である区の制度は、明治期から設けられてきたもので、名称は同じであっても、機能や目的が時代背景により変遷し、多様になっている。明治期からの区の制度の沿革²をみておこう。

2.1 郡区町村編制法に定める区

1878年に、我が国における地方制度の起源ともなる三新法といわれる「郡区町村編制法」,「府県会規則」,「地方税規則」が制定された。

「郡区町村編制法」は全6条からなる法で、第1条で「地方ヲ画シテ府県ノ下郡区町村トス」と定め、第4条で「三府五港其他人民輻輳ノ地ハ別ニ一区トナシ其広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス」と規定し府県の下に郡区町村を置き、三府五港その他の市街地は区とするものである。

三府である東京には麹町区など15区、大阪には東区など4区、京都には上京区など3区が設けられた。その他の区は、神奈川県横浜区、兵庫県神戸区、長崎県長崎区、新潟県新潟区、堺県堺区、愛知県名古屋区、宮城県仙台区、福岡県福岡区などである。区は、現在の市に相当するもので、五大市など大都市に設けられた制度のさきがけとなったものである。後に、東京、大阪、京都の三大都市には複数区があったことから、市の中に複数の法人区の枠組みを、横浜、神戸、名古屋は1つの区であったことから、行政区の枠組みが整備されることになる。

2.2 市制及び市制特例に定める区

市制町村制は1888年4月に公布され、翌1889年に施行されたものである。このうち、市制部分の主な内容は、まず、市の行政組織として、市長のほか執行機関として市参事会が、議決機関として市会が設置されることが示されている。市参事会には市長、助役、名誉職参事会員で組織され、市長は任期6年の有給の吏員で、市長の選任は、内務大臣が市会の推薦した3名から、上奏認可される。また、市議員は、市内の選挙権を持つ者が直接選挙する。議員は名誉職で任期6年とし3年ごとに半数を改選することとし、市会の議決事項は条例、規則の制定や改正など11件があったが、内務大臣や府県参事会の認可が必要など、中央統制の枠内であった。さらに、「凡ソ市ハ処務便宜ノ為メ、市参事会ノ意見ヲ以テ、之ヲ数区ニ分チ毎区ニ区長及其ノ代理者各一名ヲ置クコトヲ得」と規定されるように、市は数区に分け、区ごとに区長及び代理者を置くことができ、区長及

び代理者は名誉職とし、公民の中より選挙権を持つ者により選挙するが、東京、京都、大阪の三市では有給吏員とすることができ、市参事会が選任するとされた。東京、大阪、京都については郡区町村編制法により分割されていた複数区を統合して一つの市とし、その他の大都市は区が市制に移行したものである。

しかし、三府に位置する東京、大阪、京都の三市については、特例が適用され、①市長・助役を置かず、市長の職務は府知事・書記官が行うこと、②三市の参事会は、府知事・書記官・名誉職参事会員で構成すること、③収入役・書記その他の付属員を置かず府の官吏がこれに当たること、④三市には従来どおり区をおき、市参事会選任の有給の区長と書記をおくこと、⑤区を市会議員の選挙区にすることであった。

これは、大都市の自治を拡充する観点からの特例というよりは、大都市への国の関与を一般市町村よりも強め、大都市自治に制限を加えようとするものであった。

市制町村制は1889年4月から施行されたが、この施行の直前の3月に、「市制中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設ク」が公布、同時施行された。この2つの法律の施行は、我が国の地方自治制度上極めて重要な意味を持つ。すなわち、第1に、このとき市制町村制という集権的な戦前の地方制度の基礎固めがなされたこと、第2に、三市特例によって大都市制度にかかわる問題が顕在化し、大都市の地位確保の運動が始動することになったことであるとも指摘される（大都市制度史編さん委員会（1984）：47）。

1889年3月に、京都府区部会が京都市を法律から除く建議を内務大臣及び府県知事に提出、翌1890年には京都市会が「特別市制ニ係ル建議」を内務大臣に提出するなど、東京、京都、大阪の三大市は特例の廃止を求めたことは言うまでもない。

三大市側の主張は、主として3点あった。第1に、人口、富、知識、経験の点で他の小市に優っているにもかかわらず、同一の自治の権利を得られぬ不合理である。第2に、知事が市長の職にあることは、

監督者が被監督者であり、懲戒者が被懲戒者であるなど不合理である。第3に、大都市として都市整備が求められている状況において、市政が府の官吏によって執行されるために、権限と責任が錯綜する。これらを理由に、三大市側は反対運動を展開したのである。

2.3 市制改正後の区

三市特例の廃止を求める三大市の反対運動は、帝国議会における審議にも反映され、市制施行以来、10年余を経た1898年9月に「三市特例廃止法案」が成立し、三市は一般市同様に市制が施行されることとなった。

また、三市特例廃止と同時に「市制中追加」法案（明治31年法律第20号）が翌10月1日より施行された。この内容は、①三市は従来の区を存置し、財産・営造物に関する事務その他法律命令により区に属する事務を処理する、②区を市会議員の選挙区とする、③市会の議決により区に収入役を置くことができる、収入役は職員の中から市参事会が任命するというものである。

さらに、1911年に市制改正においては区を①区を勅令指定する市の区、②内務大臣が指定する市の区、③その他一般の市の区、の3種類に分類した。①の勅令指定する市の区は法人区とし、旧法で東京、京都、大阪の三市に限定されていたものを他の市に拡大できるとしたが、実際に指定されたのは三市のみであった。②の内務大臣の指定する市の区は①の勅令指定の市を除き、処務便宜のため、区を画し、名誉職である区長及びその代理人を置くことができるもので、内務大臣は区長を有給吏員となすべき市を指定する市の区の制度である。この規定によって、1911年に名古屋市、1927年に横浜市、1931年に神戸市が指定された。改正市制の下で六大市のすべてに区が設置され、東京、京都、大阪が勅令指定の法人区、名古屋、横浜、神戸が内務大臣指定の行政区となった。しかし、京都や大阪は区会を設置しないなど法人区としての機能を果たさず、実質的には行政区であったが、六大市における区の位置付けが明確にされることとなった。

2.4 地方自治法に定められた区の制度

日本国憲法が第8章に「地方自治」を規定し、これに基づき地方自治法が制定されたことは、戦前の地方自治制度の抜本的な改革を促すものであった。

地方自治法は、日本国憲法下での新しい地方自治の基本法として、東京都制、道府県制、市制・町村制及び地方官官制を廃止・統合する形で1947年4月17日に公布、同年5月3日、日本国憲法と同時に施行された。ここでは、地方自治法が規定した区の制度をみておこう。

2.4.1 東京都の特別区

東京都の特別区は、地方自治法においては、従来の東京都制ではなく、新たに大都市制度としての都制として発足したものである。

特別区は地方自治法283条において、「政令で特別の定めをするものを除く外、第二編及び第四編中市に関する規定は特別区にこれを適用する」とされ、特別地方公共団体であっても、一般市並みに位置付けられたわけである。

2.4.2 五大市の行政区

五大市の行政区は、地方自治法第155条で「政令で指定する市は、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とする」と規定された。これは、市制により勅令指定されていた京都市、大阪市を始め、名古屋市、横浜市、神戸市の五大市が一括指定されたものである。

五大市については、地方自治法に規定された特別市への指定が想定されていたが、第155条に基づく五大市の指定は、特別市への第一段階として位置付けられる形となったのである。

2.4.3 特別市の行政区

地方自治法は、第三編の「特別地方公共団体及び地方公共団体に関する特例」中の第1章「特別地方公共団体」第1節264条から280条にわたり「特別市」の規定を設けた。特別市は都道府県及び市町村事務を処理するとともに、都道府県の区域外とされた。

特別市は、地方自治法第270条により行政区を設けることとし、区長については、第271条で「その被選挙権を有する者について選挙人が投票により選

挙」と定め、公選とした。

これは、日本国憲法第93条2項の「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」という規定に基づき、その他吏員としての区長を公選としたものである。

2.4.4 区制度の派生

1947年に施行された地方自治法は、東京都の特別区、五大市の行政区、特別市の行政区を規定した。東京を含めた六大都市の区の制度が、大きく転換することになる。

東京都における特別区を制度として位置付けるとともに、東京を除く五大市については特別市への移行を想定した行政区とすることが明記された。

しかし、六大都市の区の制度を東京と五大市に明確に区分したにも拘らず、1952年の改正で東京都の特別区長の公選制を廃止し、特別区の機能を行政区に近づけ、1956年の改正では特別市制度を廃止し、これに代わり政令指定都市制度が創設されることとなった。

さらに、1974年の改正で東京都の特別区の区長の公選制が復活した後、都の特別区と政令指定都市の行政区が大都市における区の制度として定着することとなる。

1990年代後半からの新たな地方分権改革の流れとその受け皿づくりとしての市町村合併により、行政区以外の区の制度として、合併特例区や地域自治

区なども用意されることになる。これらの制度は法律上の位置づけや機能も一律ではなく、住民にとっては、区や区長の相違点は見えにくい状態となっている。

3. 政令指定都市における行政区の現況

3.1 政令指定都市の現況

政令指定都市制度は、特別市への移行を希望していた大阪、名古屋、京都、横浜、神戸の五大市を対象とした制度³として、1956年に創設された。1963年に北九州市が新たに指定されたことを契機に、地方自治制度として一般化された。その後、平成の合併による指定要件の緩和によって、政令指定都市は増加し、図表1のとおり、2012年に指定された熊本市まで全国で20市が政令指定都市になっている。全国の3%にすぎない総面積の政令指定都市には、日本の総人口約1億2600万人のうち約2700万人が居住しており、全国民の5人に1人が政令指定都市の住民ということになる。

3.2 行政区の現況

政令指定都市は地方自治法第252条の19第1項の規定により、政令で指定される人口50万以上の市であるが、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法その他法令により、事務配分、関与、行政組織、財政の面で一般市

図表1 政令指定都市一覧

都市名	指定年月	指定時人口 (千人)	都市名	指定年月	指定時人口 (千人)
大阪市	1956年9月	2,547	仙台市	1989年4月	857
名古屋市	1956年9月	1,337	千葉市	1992年4月	829
京都市	1956年9月	1,204	さいたま市	2003年4月	1,024
横浜市	1956年9月	1,144	静岡市	2005年4月	707
神戸市	1956年9月	979	堺市	2006年4月	830
北九州市	1963年4月	1,042	新潟市	2007年4月	814
札幌市	1972年4月	1,010	浜松市	2007年4月	804
川崎市	1972年4月	973	岡山市	2009年4月	696
福岡市	1972年4月	853	相模原市	2010年4月	702
広島市	1980年4月	853	熊本市	2012年4月	734

出典) 総務省ホームページを基に筆者作成

とは異なる特例が設けられている。行政組織上の特例として、行政区の設置が定められ、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置するものとされている。(地方自治法第252条の20第1項)

行政区は、指定都市行政組織最大の特徴で、行政サービスを提供する主体としての機能と、市議会議員選挙、道府県議会議員選挙の選挙区となっており、地域の政治的代表を選出する単位としての機能の2つの機能を持っている。(東京市政調査会〔伊藤正次〕2006:209)

3.2.1 人口・面積の相違

図表2は、政令指定都市20市の人口と面積について、人口の最多の区と最少の区を、面積の最大の区と最小の区をまとめたものである。人口最多の区は、30万人台が2市、20万人台が13市、10万人台が5市で、横浜市港北区が34万人を超える人口を抱え、最も多い。人口最少の区は、20万人台が1市、10万人台が7市、10万人未満が12市で、この中で、浜松市天竜区が2万8千人で最も人口が少ない。横浜市港北区と浜松市天竜区の間には12倍もの差がある。

面積についてみると、面積最大の区は、500k㎡以上が3市、100k㎡以上が9市、100k㎡未満が8市で、静岡市葵区が1073k㎡で最大の面積である、面積最小の区は50k㎡以上の区を持つ市が2市、10k㎡以上50k㎡未満の区を持つ市が13市、10k㎡未満の区を持つ市が5市で、面積が最小の区は大阪市浪速区の4k㎡である。静岡市葵区的面積は大阪市浪速区の268倍の面積を持っている。

平成の合併などで、市域拡張して政令指定都市になった市に面積の大きい区が多くみられるなど、人口、面積とも一律ではなく、多様化が進行している。

3.2.2 予算・事務の相違－「大区役所制」と「小区役所制」

行政区の権限は、法律などに定める事務のほかは、市長の裁量に委ねられているため、各政令指定都市における区役所の事務事業の内容はさまざまであり、一般に事務事業の内容により、「大区役所制」と「小区役所制」に分けられる。「小区役所制」は、戸籍、住民基本台帳、国民健康保険、福祉などの日

常的・定例的業務を行うのに対し、「大区役所制」は、日常的・定例的業務に加え保健や土木などの業務も行う(真淵2009:393)。

また、行政区のあり方における各市の多様性は、行政区の平均人口や平均面積の相違のみならず、行政区に対する垂直的分業の様態、具体的には、区長の権限と区役所の組織編成にも反映されている(東京市政調査会〔伊藤正次〕2006:222)。

図表3は、各政令指定都市の区長職位、区職員数、区予算、区長への委任事務数、本庁から区への移管事務所等をまとめたものである。

例えば、区職員数についてみると、最多の川崎市は483人で全職員の4分の1の職員を区役所に配置しているが、最少の相模原市は97人で、区役所に配置されている職員は全職員の1割にも満たない6%である。また、区の自主予算額は、最多のさいたま市が1区あたり1億8000万円に対し、最少の千葉市は1000万円未満である。さらに、区長への委任事務数は、最多の横浜市が82事務であるのに対し、最少の相模原市と岡山市は7事務である。このように市によって行政区の機能は、大きく異なり一律ではない。

従来は、政令指定都市として歴史が古い五大市などが、相対的に集権的(「小区役所制」)であり、指定都市制度発足後に移行を果たした市の分権度が相対的に高い(「大区役所制」)傾向にあったが、横浜市などは「大区役所制」を志向⁴し行政区への分権度を高めており、平成の合併により移行した新潟市も区職員数が全職員の3割を占めるなど区への分権度を高める傾向にあり、多様化が進行している。

4. 大都市制度改革と行政区

政令指定都市制度は、1956年6月の地方自治法改正により、特別市の規定を削除し、大都市に関する特例を規定した、いわゆる「妥協の産物」として制度化された。このことから、大都市制度改革は行政区制度も含め政令指定都市制度の改革と表裏一体をなすものである。2011年から2013年にかけては、久しく地方分権改革議論の俎上に上ることがな

図表 2 政令指定都市行政区の面積・人口

	区数	人口（人）		面積（k m ² ）	
		市の人口	人口最多・最少の区	市の面積	面積最大・最小の区
札幌市	10	1,955,457	最多：286,112北区 最少：114,227清田区	1121.26	最大：657.48南区 最小：24.38厚別区
仙台市	5	1,062,585	最多：292,897青葉区 最少：135,980若林区	786.30	最大：302.24青葉区 最少：50.86若林区
さいたま市	10	1,302,256	最多：188,854南区 最少：89,854西区	217.43	最大：49.17岩槻区 最少：8.39中央区
千葉市	6	970,049	最多：207,885中央区 最少：129,107緑区	271.77	最大：84.21若葉区 最少：21.20美浜区
横浜市	18	3,745,796	最多：346,030港北区 最少：101,770西区	437.56	最大：35.79戸塚区 最少：7.03西区
川崎市	7	1,500,460	最多：254,365中原区 最少：167,772幸区	143.01	最大：39.53川崎区 最少：10.01幸区
相模原市	3	718,367	最多：275,812南区 最少：171,321緑区	328.91	最大：253.93緑区 最少：36.87中央区
新潟市	8	792,868	最多：175,938中央区 最少：44,905南区	726.45	最大：176.55西蒲区 最少：37.75中央区
静岡市	3	702,395	最多：253,959葵区 最少：237,584清水区	1411.83	最大：1073.75葵区 最少：73.06駿河区
浜松市	7	804,780	最多：237,794中区 最少：28,845天竜区	1558.06	最大：943.84天竜区 最少：44.34中区
名古屋市	16	2,294,362	最多：248,633緑区 最少：65,010熱田区	326.50	最大：45.68港区 最少：7.71東区
京都市	11	1,412,570	最多：275,658伏見区 最少：35,101東山区	827.83	最大：292.07右京区 最少：6.78下京区
大阪市	24	2,714,484	最多：196,866平野区 最少：65,691大正区	225.30	最大：20.69住之江区 最少：4.39浪速区
堺市	7	837,773	最多：159,620北区 最少：38,881美原区	149.82	最大：40.39南区 最少：10.49東区
神戸市	9	1,538,025	最多：243,733西区 最少：98,596長田区	557.02	最大：240.29北区 最少：11.36長田区
岡山市	4	709,241	最多：296,241北区 最少：95,527東区	789.95	最大：450.70北区 最少：51.24中区
広島市	8	1,196,138	最多：244,241安佐南区 最少：80,113安芸区	906.68	最大：353.33安佐北区 最少：15.32中区
北九州市	7	955,935	最多：254,914八幡西区 最少：58,194戸畑区	491.95	最大：171.74小倉南区 最少：16.61戸畑区
福岡市	7	1,540,923	最多：309,531東区 最少：125,071城南区	343.46	最大：95.87早良区 最少：15.39中央区
熊本市	5	734,105	最多：189,873東区 最少：91,091西区	390.32	最大：115.34北区 最少：25.456中央区

出典）人口は総務省「住民基本台帳人口・世帯数（平成31年 1 月 1 日現在）」面積は市町村要覧編集委員会「全国市町村要覧（平成元年版）」

かった大都市制度のあり方の議論が再燃することになった。

本章では、大都市制度のあり方の議論のうち、行政区制度に関連する動向を整理する。

4.1 第30次地方制度調査会での議論

2011年 8 月に第30次地方制度調査会が設置され、「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」が諮問された。調査会の中

図表3 政令指定都市行政区の職員数・自主予算額・区長委任事務数・組織編入状況等

	区数	区長職位	1区平均職員数 (全職員に占める 区職員の割合)	区自主予算額 (1区あたり) 単位：百万円	区長委任 事務数	組織編入状況** (各事務所・課)				
						福祉	保健	土木	建築	農政
札幌市	10区	局長級	312人 (22%)	35-40	29	○	○	○	×	×
仙台市	5区	局長級	312人 (16%)	18	56	○	○	○	○	×
さいたま市	10区	局長級	162人 (18%)	182	18	○	×	×	×	×
千葉市	6区	部長級*	154人 (13%)	5-8	22	○	△	×	×	×
横浜市	18区	局長級	407人 (27%)	125	82	○	○	○	×	×
川崎市	7区	局長級	483人 (25%)	78	32	○	○	○	×	×
相模原市	3区	局長級	97人 (6%)	24.8-31.8	10	×	×	×	×	×
新潟市	8区	部長級	288人 (31%)	20	7	○	△	△	×	△
静岡市	3区	局長級	146人 (7%)	9.5	16	○	×	×	×	×
浜松市	7区	部長級	165人 (20%)	16-32	31	○	×	×	×	×
名古屋市	16区	局長級	201人 (13%)	10	40	○	○	×	×	×
京都市	11区	局長級	247人 (20%)	19	37	○	×	×	×	×
大阪市	24区	区シティマネージャー	204人 (13%)	64	16	○	×	×	×	×
堺市	7区	局長級	128人 (16%)	18-40	34	○	×	×	×	×
神戸市	9区	局長級	200人 (12%)	31-48	43	○	×	×	×	×
岡山市	4区	局長級	222人 (12%)	7.6-20	7	○	×	○	×	○
広島市	8区	局長級	259人 (18%)	12.2	49	○	×	○	○	△
北九州市	7区	局長級	236人 (19%)	40-50	13	○	×	×	×	×
福岡市	7区	局長級	353人 (26%)	66	58	○	○	○	×	×
熊本市	5区	局長級	210人 (16%)	—	8	○	×	×	×	△

出典) 第30次地方制度調査会第6回, 第15回専門小委員会資料等を基に筆者作成

* 中央区は局長級

** △は一部移管

では、政令指定都市の行政区に関連する議論も行われ、住民の身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとされた。

最終答申に盛り込まれた主な視点は、第1に、条例で市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすること。第2に、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権を持つこと。第3に、区長について、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とすること。第4に、区単位の議会活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とする区を単位とする常任委員会を置くことなどである⁵。

4.2 大都市地域特別区設置法と特別区の派生

第30次地方制度調査会での議論と並行して、大阪府・市における政治動向をふまえ、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が議員立法により2012年8月に成立した。この法律は、「道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けること」(第1条)を目的とし、人口200万人を超える政令指定都市を含む大都市地域に、東京都に設置されている特別区を設置できるようにする手続法である。

具体的には、大阪市を廃止し、市内に特別区を設置することを想定するいわゆる「大阪都構想」を実現するための手続法でもある。時期を同じく大都市制度問題を審議中の地方制度調査会をバイパスし

て、議員立法により、地方自治制度の根幹となる制度決定がなされたものである。

4.3 地方自治法の改正と総合区の創設

第30次地方制度調査会答申を受け、2015年の地方自治法改正によって、政令指定都市の行政区とは別に「総合区」が、政令指定都市の区の制度の選択肢として制度化された。

第30次地方制度調査会の「区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべき」とした答申に基づき、区長権限に着眼し、「総合区」という新しいカテゴリーを設けたものである。

総合区長には、職員任命権や予算意見具申権といった、従来の行政区の区長と異なる権限が付与されているが、議会同意を要する特別職であるという身分に、一般職である行政区の区長と大きな違いがある。

5. 行政区制度の今後の展望

第30次地方制度調査会の答申では、都市内分権による住民自治の強化が課題として示された。大都市がゆえに住民との距離が遠くなり、住民自治を強化するためには住民に近い所で行政サービスの供給や住民の意思を行政に反映させることが必要となる。一方で、合併により旧市町村が中心となる自治体に統合され、政令指定都市になった場合においても、旧市町村の住民にとって行政が遠くなることから、旧市町村に近い所に区役所や支所を設けて分権を進めていく必然性も出てくる。

「自治を小さくする」制度的仕組みとして、指定都市のみが有する行政区制度は、編成の自由度の高い仕組みであったから、多様な試みがなされてきたが、単なる出先機関、その総合出先機関化を目指すだけではない、行政区のあり方が模索されなければならない時期に来ているといえる（東京市政調査会

（2006）〔岩崎恭典〕：345－346）。

本章では、都市内分権を進めていく視点から、行政区制度改革の可能性と行政区より狭域の地域レベルでの自治を機能させるための制度改革の展望を整理する。

5.1 現行制度を活用した行政区改革の選択肢

現行の法制度の枠組みの中で、行政区改革が可能な制度は、法が必置としている行政区制度以外の選択肢として次の4点が考えられる。

第1は、現行の行政区を総合区に転換していくことである。政令指定都市の行政区は3区の静岡市から24区の大阪市まで多様であるが、都市内分権の観点から総合区への転換も選択肢として考えられる。

第2は、行政区をベースに必要とする一部の区を総合区に転換していくことである。行政区の数が多い政令指定都市にあっては、特別職の総合区長を全区に配置することは、必ずしも効率的ではない。地方自治法も「行政の円滑な運営を確保するため必要があると認めるときは、条例で総合区を設ける」（252条20の2第1項）と規定している。総合区は、指定都市の一部の区域に設置することも、全域に設置することも、また設置しないことも、いずれも可能である。

第3は、行政区または総合区に地域自治区を設置していくことである。2004年の地方自治法の改正により制度化された地域自治区も政令指定都市の区と同様の性格を有するものであり、地域自治区の制度化と関連して、区地域協議会の制度及び政令指定都市が設ける地域自治区についての特例の制度が規定されている。

第4は、大都市地域特別区設置法に基づき、政令指定都市を廃止し、特別区を設置することである。人口200万人以上の大都市区域が対象となり、単独では、横浜市、大阪市、名古屋市が200万人を超え、札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、京都市、堺市、神戸市が隣接市町村を含めると人口200万人以上となり法の対象となる。

現行制度を活用すると、このような選択肢が考えられるが、団体自治と住民自治の双方を両立させ大

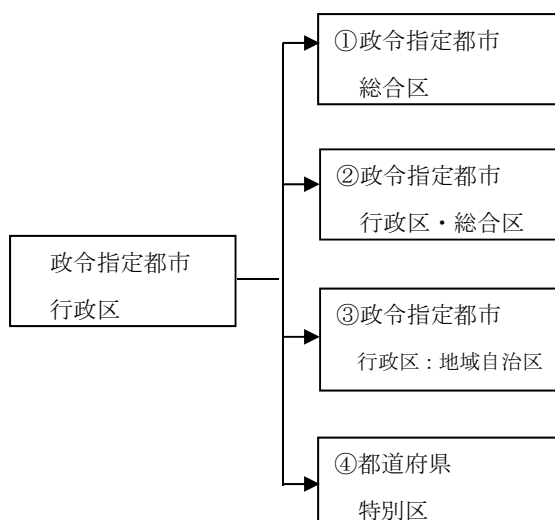
都市の自治拡充を図るという視点からは、必ずしも十分なものとは言えない。

従来は、政令指定都市の行政区に着目し、今後の行政区の方向性を住民参加の度合いを強めることと、区の事務所である区役所に分権していくという方向性で論じられてきた。2003年以降に指定された新興の政令指定都市は、周辺市町村合併を経て、人口70～80万人で指定されてきた状況をふまえると、従来から指摘された行政区の方向性の枠組みを全ての政令指定都市に当てはまることには無理がある。地方自治法等が用意する制度の選択も一律ではなく、多様な展開が必要であろう。

5.2 政令指定都市における都市内分権の方向性

政令指定都市における都市内分権の必要性については、第27次地方制度調査会答申が「住民自治の拡充には、区の役割拡充のみではなく、個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みも必要である」と指摘している。前述したように第30次地方制度調査会答申でも「指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する『都市内分権』により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである」と指摘している。

図表 4 政令指定都市行政区改革選択肢イメージ



出典）筆者作成

実際に、政令指定都市においても、図表5のとおり、各市の実情に合わせて都市内分権による住民自治強化の取組を進めている。区レベル、地区レベルにおいて、区民会議や協議会を設置している政令指定都市もある。

第27次地方制度調査会答申を経て制度化された地域自治区は、協働型を基調としながら参加型の特徴を併せ持つものとしての規範構造を備えたもの（名和田（2009：27））で、政令指定都市が進めてきた都市内分権の取組を強化するツールとしての活用も考えられる。「都市内分権は、膨張する都市空間を一体的に管理し、ナショナルなあるいはグローバルな都市間競争に勝利していくための都市力の強化を図りつつ、他方で近隣社会から自治を剥奪したことへの手当てとして、自治に類似した仕組みを整備するものである」（公益財団法人日本都市センター（2015：4））という都市内分権の方向性は、大都市の行政区制度設計の視点にも共通する。

前節で指摘したように、現行制度を活用した枠組みでは、政令指定都市の属性により多様な選択肢が考えられる。しかし、現行制度が用意した枠組みだけで大都市自治の拡充に結びつくかは未知数である。現行制度のメニューが、政令指定都市の希釈化や市町村合併の進展を踏まえてモデルチェンジしてきたものであり、必ずしも大都市自治拡充のための制度とは言い切れないからである。したがって、各政令指定都市は、都市内分権と住民自治拡充という課題を解決するため、区レベル、地域レベルで独自の取組も進めてきたのである。

最後に、各政令指定都市の独自の取組もふまえ、大都市自治の拡充という視点から都市内分権を進めるため制度設計の方向性を提示する。

第1は、政令指定都市の市域内を市、区、地域の3層に分けて制度設計をしていく試みである。具体的には、行政区よりも狭い範囲の地域レベルでの自治の拡充を推進することである。政令指定都市を対象にした従来の都市内分権は、行政区を単位とした分権を中心課題として論じられてきた。例えば、区の事務所など行政機構への権限移譲や住民協議会といった住民参画の仕組みなどである。これに対し

図表 5 政令指定都市における主な住民自治強化の取組

都市名	取組の概要（区レベル、地区レベルの取組）
札幌市	「区民協議会」（区）「まちづくり協議会」（地区）
仙台市	「地域懇談会」（地域）
さいたま市	「区民会議」（区）
川崎市	「区民会議」（区）
横浜市	「区民会議」（区）、「泉区地域協議会」（区）、「区づくり推進横浜市議員会議」（区）
相模原市	「区民会議」（区）
新潟市	「区自治協議会」（区）地域コミュニティ協議会（地区）
静岡市	「区民懇話会」（区）
浜松市	「区協議会」（区）
名古屋市	「学区連絡協議会」（地区）
堺市	「区民まちづくり会議」（区）
神戸市	「区民まちづくり会議」（区）
北九州市	「まちづくり協議会」（地区）
福岡市	「自治協議会」（地区）
熊本市	「まちづくり懇話会」（区）

出典）指定都市市長会ホームページを基に筆者作成

て、例えば、市町村合併・少子高齢社会を一つの契機に、比較的小規模な自治体が制度構想している小規模多機能自治の仕組み⁶と各指定都市が独自に展開する地区・地域レベルの仕組みを融合していこうとする試みである。

小規模多機能自治や各指定都市の地区・地域レベルの独自の取組は、人口減少・少子高齢社会の進展、自治体における行財政改革圧力や近隣レベルにおける自助・共助の推進などの動向とも一致する。さらに、過密化する大都市、広域化する大都市の住民自治を拡充する有効なツールの一つとして制度化も考えられる。

第2は、政令指定都市の行政区の新たな制度設計である。行政区の新たなカテゴリーとして総合区が制度化されたが、区長の機能強化と位置づけの変更に着眼点が置かれている。

かつての特別市の区長は公選であったが、これは、日本国憲法第93条2項の「法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」という規定に基づくもので、長や議員の公選ではない。

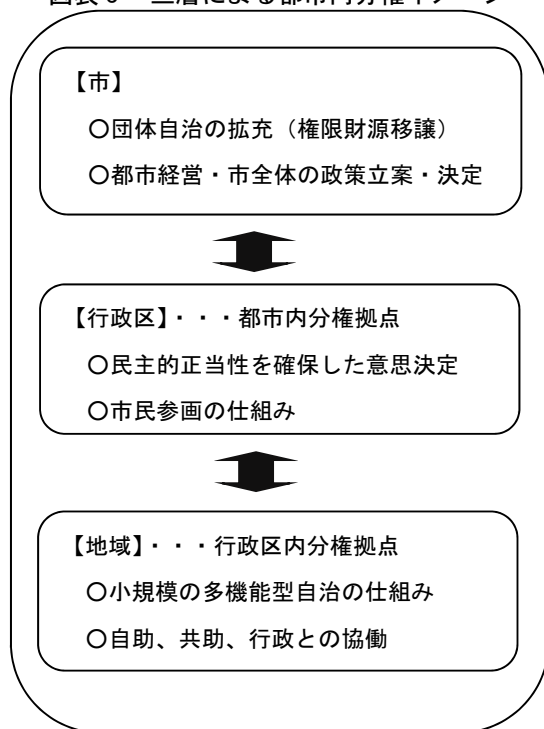
1946年12月の地方制度調査会の内務大臣への答申で「特別市の区長について①市会の同意を得て市長が選任する、②市長が任免する、③選挙人が直接選挙する」という3つの選択肢が示された。特別市については③が採用されたが、その後1956年に創設

された政令指定都市には②が、2016年4月から施行された地方自治法上の総合区には①が採用されたことになる。

新たな制度設計にあたっては、区長の位置づけのみではなく、議会機能の強化も重要な着眼点である。総合区長は議会同意が必要であるという点で議会が関与することになるが、区レベルでより議会機能を強化するには、議会の分権化も志向していく必要がある。すなわち、区における民主的正当性を確保する観点からの議会機能の強化である。住民自治拡充の仕組みは、かつて横浜市の区民会議や東京都中野区の住区協議会などが先進モデルとして示されたが、民主的正当性という観点からは不十分であった。現在、政令指定都市は市議会議員の選挙区が行政区と一致しており、区選出の市議会議員は区における意思決定の民主的正当性が担保されているとも言える。海外の事例をみるならば、一層制の大都市制度を持つカナダ・トロント市が、市内4つの選挙区で選出された議員で構成されるコミュニティ・カウンシルを市議会内組織として設け、4つの地域の個別課題に対応できる仕組みを構築している。

このような議会内分権による民主的正当性を確保した意思決定のシステムを構築していくことも考えられる。さらに、民主的な意思決定の判断材料を提示する意味でも、公選議員ではない市民により構成される地域協議会を併設することで、より実効性の

図表6 三層による都市内分権イメージ



出典）筆者作成

高い住民自治強化の仕組みとなる。これらの仕組みの全体像をまとめたものが図表6である。

政令指定都市における都市内分権の課題を踏まえた制度設計の方向性を提示したがこれは、大都市自治拡充の視点から、行政区制度のメリットを最大限に活用したものである。一方で、政令指定都市の区役所を市町村の支所や旧市町村役場として見れば、平成の合併による市町村の広域化にも対応できるモデルとなる。特に、人口減少・少子高齢社会の進展に伴う自助、共助、市民と行政の協働の推進を踏まえれば、地域レベルの小規模多機能自治の仕組みは、自治制度の一メニューとして検討していく必要性は高まると思われる。さらに、地方議会のあり方に対し様々な課題が提示されている中で、公選議員の新たな仕組みとして、特に大都市においては、一つの議会が二つの機能を果たす新たな仕組みも有効な制度設計の視点になると考えられる。

注

- 1 磯村理論は、イギリスを代表する現代行政学者であるウィリアム・Aロブソンの「大都市行政の改革には現在より以上の中央集権化と地方分権化とが要求される。言い換えれば、より大きな区域と機関、より小さな区域

と機関とを必要とする」という主張に通じるものである。（W・Aロブソン（1958）『世界の大都市』訳書 東京市政調査会 p90）

- 2 区の制度や大都市制度の沿革については、大都市制度史編さん委員会編（1984）『大都市制度史』ぎょうせい pp3-576 を参照されたい。

- 3 1955年4月24日の衆議院地方行政委員会において、太田国務大臣（当時）は「現状におきまして五大都市が他の都市、たとえば次に来る福岡等に比べましても、最低の神戸が96万で、福岡が50万をこしておつても、規模において違うことと、財政能力においても違いますので、五大都市だけは別の扱いをし、今回事務配分をしようとした次第でございます」と答弁している。（自治庁（1957（昭和32）年3月）『改正地方制度資料第十二部』）

- 4 横浜市が「大区役所主義」を志向した契機は飛鳥田市政時代であるが、飛鳥田一雄は1986年8月に、次のように述懐している。「（大区役所主義について）まかなえる範囲の人口をかかえているという事が第一前提。それからその適正人口の中にあつて、かなりの点まで問題を自分で解決できる権限をおろしてやるという事が必要だ。もう一つは、悪いけれども、人材。この三つが揃わない「大区役所主義」なんてものはあり得ない」（横浜市史資料室編（2012）「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰インタビュー 飛鳥田市政時代をふりかえって」『横浜市史資料室紀要第2号』 p42）

- 5 答申に盛り込まれた「市議会内に区選出市議会議員を構成員とする区を単位とする常任委員会を置くこと」は法制化されていない。答申が発出される直前の2013年6月3日に開催された第30次地方制度調査会第35回専門委員会で、答申案に対し地方6団体の意見聴取が行われ、佐藤全国市議会議長会会長（当時）は「新たな区の位置づけに当たり、一又は複数の区を単位とする常任委員会を設置し、区にかかる議案の審査を行うこととすべきとされておりますが、これはぜひそれぞれの指定都市の自主的な取り組みに委ねていただきたいと考えております」と発言している。

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/02gyosei01_03000159.html（2020年1月10日閲覧）

- 6 小規模多機能の自治のしくみは、伊賀市、名張市、朝来市、雲南市の4市が中心となり「スーパーコミュニティ法人」の制度化提案をしているものである。詳細は、名和田彦「コミュニティ制度化の意義と政策的着眼点」公益財団法人日本都市センター編（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざしてー協議型住民自治組織による地域づくり』、伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』を参照されたい。

参考文献

- 磯村英一（1936）『区の研究』市政人社
- 伊藤正次（2006）「行政組織の構造と変遷」東京市政調査会編『大都市のあゆみ』東京市政調査会
- 岩崎恭典（2003）「政令指定都市における行政区とその改革」『地方自治職員研修2003年6月』公職研 pp28-31
- 岩崎恭典（2006）「大都市のこれから－大都市制度の論点」東京市政調査会編『大都市のあゆみ』東京市政調査会
- 岩崎恭典・原田晃樹（2003）「政令指定都市と行政区－都市内分権をめざすもの－」『都市問題研究第55巻第7号』大阪市 pp50-68
- 岩崎美紀子（2012）「カナダの大都市制度（上）（中）（下）」『地方自治Vol.769－771』ぎょうせい
- ウィリアム・Aロブソン（1958）『世界の大都市』訳書 東京市政調査会
- 岡崎長一郎（1979）「大都市行政区の課題」pp123-158岡崎長一郎・加藤一明・福井英雄・加茂利男編『地方自治体の現状と課題』ぎょうせい
- 小川忠恵（1964）「大阪区政論」『行政研究叢書6 大都市行政』勁草書房 pp91-125
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 北村亘（2013）『政令指定都市』中央公論新社
- 橘田誠（2016）「大都市における域内分権の現状と課題－区制度の混在と大都市自治の拡充の視点から－」『日本都市学会年報Vol.49』日本都市学会
- 公益財団法人日本都市センター編（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして－協議型住民自治組織による地域づくり』公益財団法人日本都市センター
- 大都市制度史編さん委員会編（1984）『大都市制度史』ぎょうせい
- 長浜政寿（1964）「大都市の行政区について」『行政研究叢書6 大都市行政』勁草書房 pp76-87
- 名和田是彦編（2009）『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社
- 沼尾史久（1996）『大都市における区政と区長』東京市政調査会
- 松本英昭（2015）『新版逐条地方自治法第8次改訂版』学陽書房
- 真淵勝（2009）『行政学』有斐閣
- 真淵勝（2015）『風格の地方都市』慈学社出版
- 横浜市史資料室編（2012）「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰インタビュー－飛鳥田市政時代をふりかえって－」『横浜市史資料室紀要第2号』横浜市史資料室 pp1-87