

『大都市行政区再編成の研究』の概要

(竹村保治著、清文堂出版、1996年出版)

2013/4/14 大阪発・地域再生プラン研究会

分析：初村尤而 y-htmr@fa2.so-net.ne.jp

- 構成
- 序章：行政再編成研究の意義
 - 1章：前史・市制期の行政区再編成
 - 2章：1974（S49）年の分区——26区制へ
 - 3章：1989（H1）年の合区——24区制へ
 - 終章：今後の展望——12指定都市を見渡して

序章行政再編成研究の意義（P1）

- ・行政区は市と住民とをつなぐパイプである。行政区は、きめ細かい対人行政の実施という観点から、ある程度小規模が望ましいが、反面では行政の効率性の観点からあまり小規模になるのは好ましくない。
- ・行政区の規模はできるだけ均等であるべきだが、都市の発展とともに均等性が崩れ出す。そこで、行政区の分割・合体・集成による再編成が大都市行政の基礎的課題の一つとなる。行政区再編成（分区・合区）は不可避免的に必要となる。
- ・理論的には行政区域の設定は住民福祉と行政効率の観点から合理的・技術的に行われるべきもの。しかし、行政区＝選挙区は議員の死活問題、一定の区民意識の醸成、などで、政治問題化するのが必至。市長は、行政的必要性と政治的困難性のはざまで難しい決断を迫られる。行政区再編成問題は、市長の見識と指導力を写し出す鏡となる。
- ・行政区再編成の成否は、市長の見識と指導力だけでなく、区の伝統と機能、市政の構造、市民意識の状態などさまざまな要素に左右される。各都市の再編成の実態の調査、問題の所在を具体的にさぐることは、都市の行政の特質を明らかにする

第1章 前史・市制期の行政区の再編成

第1節 大阪における区制の形成

1. 市制以前

(1) 4大組から4大区へ（P7）

- ・現代の大阪の原形は江戸時代の大坂三郷（北組、南組、天満組）。行政は大坂町奉行が監督。各組ごとに町人の惣年寄、その下に町ごとに町年寄り。1765（明和2）年の人口42万3千余人。
- ・1868（M1）明治新政府は暫定的な行政機関として大坂鎮台を置く。大坂裁判所に改称、同年6月大阪府を設置（大坂→大阪）。
- ・1869（M2）年7月、三郷を廃して4大組（北大組、南大組、東大組、西大組）。町毎に年寄り役人、町組毎に中年寄り1人、大組毎に大年寄り1人。行政区画の整理・再編を図

った。これが大阪市の区の淵源。

- ・1871 (M4) 年戸籍法定、法制上の地域単位として、4・5 丁 (町) または 8 村を組み合わせて区にした。1872 (M5) 5 月、北大組 20 区、南大組 14 区、東大組 23 区、西大組 22 区に。同年 11 月「大蔵省布達 146」で地方の事情により、大区、小区を設置することが認められ、1875 (M8)、東大組→第 1 大区、南大組→第 2 大区、南大組→第 3 大区、西大組→第 4 大区に。従来の区を小区にした。

(2) 郡区町村編制法下の 4 区の成立 (P8)

- ・1878 (M11) 年、3 新法 (郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則) 公布—明治地方制度の基盤的骨格の形成。郡区町村編制法は、全国の府県を郡区に分割し郡を町村に分割。人口 2 万 5 千以上の市街地を郡から外して「区」とした。区は現在の市に相当する行政区画。東京は 15 区、京都 2 区、大阪 4 区→この区が、今日の行政区そもその原形。旧第 1 大区→東、旧第 2 大区→南区、旧第 3 大区→西区、旧第 4 大区→北区に。
- ・1879 (M12) 年、大阪府は区会規則制定、各区に区会を置く。区内に本籍住所を有する 25 歳以上の男子で土地所有者から選出された区会議員で構成。区限りの経費で支弁すべき事業及びその賦課法を審議・決定。1881 (M14) 年、東京府京都府大阪府神奈川県区部部会規則」制定。3 府・神奈川県では府県会に区部会、郡部会を設置。区部会 (都市部) には一定の範囲で区部独自の歳入、歳出を決定する権限付与し、行財政上の独自性・自立性を認めた。→複数の区を一つのまとまりのある地域とみなしたわけで後の大都市制度の原型。大阪府でも実施、まとまりとしての大阪市の原型。

2. 市制特例期の区制

(1) 大都市自治の主体としての区 (P10)

- ・1888 (M21) 市制町村制公布され、自治体としての市、町、村の制度を創設。全国の区は原則として市となる。
- ・1889 (M22) 市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設ク「市制特例」——3 市には市長を置かず府知事が行う。市会と市参事会を設置。従来の区存続。区長に一定の市の職務権限。事務は知事が区長に補助執行させる。区長の選任は市参事会。区の廃置分合は勅令で定める。区の地位は市よりも強固という意味。3 市では、自治の主体は市よりも区である。
- ・市会議員の選挙区は区。
- ・1889 年、東・南・西・北の 4 区の区域で市制特例に基づく大阪市誕生。面積 15.27 km²、人口 47.2 万人 (12 月 31 日現在。西区 12.8 万人、南区 14.6 万人、東区 11.4 万人、北区 8.4 万人)

(2) 第 1 次市域拡張と 4 区の拡大 (P12)

- ・1897 (M30) 年、西成郡 17 町村と西成郡 11 町村の全部・一部を既存の 4 区に編入。
- ・4 区は、8 区に増区を希望したが、内務省認めず。新区域には 6 ヲ所の区役所出張所設置。
- ・編入により大阪市の面積 55.67 km² (4 倍弱)、人口 75 万 8285 人 (25 万余人増。西区 19.6 万人、南区 22.5 万人、東区 16.1 万人、北区 17.5 万人)。各区人口は当時としては過大。

3. 法人区としての定着

(1) 市制中追加と区 (P13)

- ・ 3 市は当初から「市制特例」に強い不満。特例撤廃を建議。
- ・ 東京市参事会 (1890.11)、京都市参事会 (1891.1)、大阪市会 (1893.11.21)「市単位の公共事業が重要に。自治の主体を区に想定した特例の理念が大都市行政の現実から乖離」
- ・ 3 市が特例廃止を背景には、①区の枠を超えた大都市としての一体的処理を必要とする行政需要が増えてきたこと、②市会の充実にもかかわらず市長不存在で行政が円滑に進まないこと。⇒1898 (M31) 市制特例を廃止。初代市長：田村太兵衛。
- ・ 特例廃止と同時に公布された「市制中追加」で「従来ノ区」を存続、処理する事務内容を具体化。府知事は国・府の行政事務執行にあたって市長を経由せず、区長を直接指揮監督できる。法制上、区長が市長に対してなお一定の自主性を保持。
- ・ 国の意向は、特例廃止後も 3 市における事務は市と区の二重行政で担当させることになった。

(2) 最初の行政区再編成の挫折 (P15)

- ・ 1900 (M33) 年、市会は知事に新編入地域に 1~3 区の新設を建議。1903 年、知事は 4 区を廃止して新たに 9 区に再編することを市会に諮問。市会は知事の諮問を否決。
- ・ 知事の 9 区再編成はそれなりに合理的だったが、市会側は伝統があり、固有の財産を所有する 4 区に手を触れることに反発。また市会議員の定数配分云々も有力な反対理由。

(3) 改正市制と法人区・指定区 (P16)

- ・ 1911 (M44) 市制の全面改正 (改正市制) で区制度が一層整備。郡区町村編制法に発する法人格をもつ「法人区」(市制第 6 条の「勅令を以て指定する市」(=3 市) の区に加えて、法人格を持たない「指定区」(区長が有給吏員) を新設。
- ・ 法人区：性格は従来と基本的に同じだが、区長の任命権者が市参事会から市長に。区会の設置が認められる。
- ・ 指定区：市制 6 条以外の市の区。区域を分割して区設置が可能。区長は名誉職 (無給のボランティア)。区会の規定なし。名古屋市 1911 年 (人口 40 万人、4 区制)。横浜市 1927 (S2) (人口 41 万人、5 区制)。神戸市 1931 (S6) (人口 80 万人、8 区制) が指定。
- ・ 大阪市の区が過大化—1911 年、西区 32.6 万人、南区 40.1 万人、東区 25.9 万人、北区 28.7 万人。⇒行政区の再編成が避けられない情勢になっていた。

第2節 1925 (大正 14) 年の再編成——13 区制へ

1. 法人区再編成の機運 (P19)

- ・ 第 1 次世界大戦 (1914~18) を経て日本の都市化が進行。人口が急増 (大阪 128.2 万人)。上水道・下水道・交通・電灯など都市基盤整備事業が重要に。全市的規模で実施される必要があり、大都市行政に占める市の比重が大きく、区の地位は相対的に低下。都市計画事業の重要性は市長の権限増大。自治の重点を法人区に置いた改正市制の理念が現実離れしてきた。
- ・ 1925 (T14) 普通選挙は法人区再編成の機運をもたらした。

- ・人口増（1921 年末推計）：西区 40.2 万人、南区 43.3 万人、東区 20.5 万人、北区 30.6 万人。

2. 第 2 次市域拡張と増区・再編成（P20）

- ・大阪市の人口：1924（T13）132 万人。市会は増区の実行を市長に建議。
- ・市街地が市域を越えて無秩序に拡大したため、市域の拡張と増区が不可避。1921（T10）市域変更調査会設置。1925（T14）西成郡、東成郡の全 44 町村を編入（第 2 次市域拡張。面積 3 倍の 170.43 km²。人口 50%増の 213 万 3859 人。わが国第 1 の都市に（東京都 199 万 5567 人）。
- ・編入地域に 5 区を設置。編入 44 町村地域に西淀川区・東淀川区・東成区・住吉区・西成区の 5 区を置く。現 4 区（東・西・南・北）を 8 区（北区・此花区・東区・南区・西区・天王寺区・港区・浪速区）に分区し、合計 13 区を知事に上申。
- ・郡区町村編制法以来 48 年間の 4 区制の時代から 13 区制へ
- ・再編成の内容—「分区」北・東・西・南・浪速。「集成区」（2 個の旧区域部分を合して 1 地域）此花・港・天王寺
- ・区の平均人口 16.3 万人、最大港区 28.2 万人、最小天王寺区 11.6 万人。格差は 1 対 2.4。
- ・京都・東京などで法人区の再編成がようやく容易になった。

第3節 1932（昭和 7）年の分区——15 区制へ（P23）

- ・第 2 次市域拡張後も市勢が伸長。特に港区（港湾業務地域）、東成区（中小工業地域）。関一市長、市会の意見書を受けて、1932（S7）年に知事に「増区ニ関スル内申」を提出。理由として、区人口の増大による区政運営の困難。普通選挙区実施後の有権者人口の拡大
- ・1932（S7）、港区のうち出張所区域を大正区に、東成区のうち 2 出張所区域を旭区に。市域拡張と関係なく分区した最初のケース。15 区制に。
- ・分区がスムーズに行われたのは、基本的には人口過大区で分区への客観的必要性が大きかったこと、4 区制から 13 区制に変わって便利になったという感覚が市民の間にあり、行政区再編成への抵抗感が薄く、むしろ歓迎する気分が濃厚。
- ・大正区は、島のような地形で、もともと一つに合わせるのに無理があった

第4節 戦時下 1943（昭和 18）年の全面的再編成——22 区制へ

1. 最大人口とドーナツ化現象（P25）

- ・日中戦争から太平洋戦争へ、軍需産業の大発展、人口は 325 万人へ。戦時統制経済の影響で東京一極集中現象が現れる。
- ・大阪市は地域拡張とともに区の再編成を必要とした。1940（S15）年に坂間市長は 2 市（吹田市・守口市）6 町 12 村を編入する案を用意したが、内務省は戦時下という理由で同意せず。
- ・全市人口は 58.5 万人増加したが、区別人口変動傾向は 2 極分化。ドーナツ化現象。周辺 5 区では人口が著増。都心 5 区・天王寺区では停滞・減少。南区：住吉区=1：3.6

2. 全面的再編成へ（P27）

- ・ 1942 (S16) 日米開戦。1942 年 10 月大阪市行政区域変更調査委員会（市長・助役・関係理事者・市会議員）設置。15 区 5 出張所を一気に 22 区にする案を知事に上申。
- ・ 案の基本方針—①人口標準は 1 区 18 万程度、②区域と警察署区域と合致する、③出張所を廃止その区域を独立区とする、④国民学校通学区域、町の区域はなるべく分割しない、⑤衆議院議員選挙区はなるべく変更しない、⑥区域変更は河川鉄道道路等で行う、⑦接続町村との関連性を考慮し、将来の市域拡張に備えること。
- ・ 再編成の眼目—戦時という非常事態に直面して、区制の性格自体が根本的に変化したので区制を再編成せざるをえない。町会隣組等の境界と区境域とが一致しない。
- ・ 真の理由は、「基本方針」の②ではないか。実質的には内務省地方局、警保局の内面指導。
- ・ 首都東京では 1942 (S18) 年、府と市が統合して東京都とした。副首都である大阪に対しても政府として何らかの措置が必要と考えたのではないか。
- ・ 1943 (S18)、22 区制実施。東区・大正区を除く 13 区を廃し、北、都島・福島・此花・西・港・天王寺・南・浪速・大淀・西淀川・東淀川・東成・生野・旭・城東・阿倍野・住吉・東住吉・西成に。
- ・ 人口最大区は港区 26.9 万人、最小区は旭区 8.7 万人、人口格差 1 : 3.08
- ・ 22 区制は一定の行政的合理性が貫徹された。その理由＝①戦時警防活動の能率的実行という加点が働いた、②それなりに住民の利便が図られた。国策に沿った側面が濃かった。
- ・ 指定区でも、横浜市・名古屋市・神戸市で、区域と警察署の管轄区域と一致された。

第2章 1974 (昭和 49) 年の分区——26 区制へ

第1節 地方自治法における区の制度 (P36)

- ・ 1947 (S22) 日本国憲法施行。第 8 章「地方自治」。地方自治法も施行。市制廃止。法人区・指定区の制度も改変。
- ・ 法人区：東京市の区は都制 (1943) の「都の区」(特別地方公共団体・特別区) として法人区の伝統を継承。
- ・ 京都市・大阪市の区は、指定区の名古屋市・横浜市・神戸市の区とともに「特別市」(人口 50 万人以上) の「行政区」へ。「特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置く」(地方自治法 270 条)
- ・ 特別市指定の法律制定までの経過措置として第 155 条第 2 項「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」と規定した。改正市制における指定区の後身と言える。
- ・ 特別市は指定されず、1956 (S31) 年地方自治法改正で指定都市制度に。行政区制度も消滅、「指定都市の区」とされた。

第2節 行政区再編成への始動

1. 6 か町村編入 (第 3 次市域拡張) と 22 区制の維持 (P38)

- ・ 大阪市は戦後復興過程で区人口間の不均衡が著しく進行。戦前からのドーナツ化現象、戦災が集中した都心・港湾地域の人口減。全市人口は急速に回復、1945 年 110.2 万人 → 1950 年 195.6 万人 → 1955 年 (S30) 254.7 万人。行政区再編成の必要が高まった。

- ・ 1954 年推計人口、最大区生野区 20.1 万人、最小区東区 5.7 万人。人口格差 1 : 3.4。
- ・ この傾向が進むかどうかは予測しかねる—①戦後 10 年間の増加人口の定着先が不透明、②戦災復興土地地区画整理事業、港湾地帯土地地区画整理事業の結果は？③地下鉄建設工事後の人口定着は？ ⇒行政区再編成を現実の施策にのせるには時期尚早
- ・ 大阪市は 5 市 11 町村（豊中・吹田・守口・布施・八尾・庄内町・長吉村・瓜破村・矢田村・加美村・巽町・庭窪町・大和田村・二島村・門真町・茨田町）にわたる市域拡張計画を立案、1952（S27）年 2 月市会各派交渉会で了承。第 1 着手=1955.4 に上記下線付きの 6 町村を隣接する城東区・生野区・東住吉区に編入。人口 6.6 万人増。全人口 254.7 万人に。
- ・ 3 区に編入するという当面の措置に止めた。加美・巽・瓜破の 3 町村で 1 区設置要望の動きがあった。4 村編入で、過大化していた東住吉区は 21.5 万人に。問題を複雑にした。

2. 行政区再編成への基礎的検討着手（P41）

- ・ 6 町村合併後 1955 年 9 月に行政局内に行政区再編成担当主幹を置き、行政区再編成の基本的考えなど検討開始。大阪市立大学工学部都市計画研究室にも調査依頼。
- ・ 1958（S33）研究室検討結果「大阪の行政区の現状と発展性について（1）」——散逸。
- ・ 担当主幹の検討結果「大阪市の行政区の現状と発展性について（2）」……人口 20 万人以上の大区に、6 万前後の小区の著しい地域不均衡が生じている。周辺大区は近く分割が必要。中心区は再編成の必要はない。特に行政区に占める小学校校区の役割が分割の要因になることに言及（多くの区政重要事務が校区単位を活用して下部に浸透している）。
- ・ 大阪市政研究所に対する基礎調査を依頼。①行政区適正化の基準、②大阪市での過去の適正化の実情、③他の大都市の実情、を調査。1956（S31）に報告され、①は行政経験から 10～20 万人が適当、面積は警察・消防・税務・通学区域との関連で考慮すべき。
- ・ 1960（S35）年、市政研究所に区についての総合的研究を依頼。1966 年 3 月「区の改革に関する意見」——現在の区の性格を変更する必要なし。適正規模は 15 万人前後が妥当。過少区の統合、過大区の分区が検討されるべき、という常識的な内容だが、合区の必要性を述べたのは注目すべき ⇒市政研究所へのこの調査依頼は市会対策の側面が濃厚。

3. 市会における本格的論議の始まり（P43）

- ・ 市会でも行政区再編成に関するやりとりが現れた。1962（S37）決算特別委員会で中田捨次郎議員が区のアンバランスの是正を質した。中井市長は今すぐやる考えがないと表明。1963 年の市長選挙で後継者の和邇俊二郎助役を有利にするために消極的答弁をした。
- ・ 1963 年市長選挙で中馬馨が当選。1943 年の 22 区制実施にも事実上参画。市会では分区を求める声が強まる。1965 年、音在（おとぎ）議員が分区を求めたのに対し、市長は「研究中」と答弁。
- ・ 中馬市長は、日本万博開催が大きな課題。1955～1965 年には人口の増加傾向、315.6 万人に達したが、この傾向がなお続くか見極めにくいという空気が市幹部の間にはあった。中馬市長 1 期目は慎重な姿勢。

4. 中馬市長の再選と行政区再編成実施への決意一分合同時実施論（P45）

- ・昭和 30 年代の人口増加は日本経済の高度成長。
- ・都市交通手段の整備——国鉄大阪環状線（1971（S36））、阪神高速道路（土佐堀・湊町間。1974）、地下鉄網の整備など。通勤圏の拡大と職住分離で都心部では人口減少。
- ・増加区 17（東住吉・東淀川・城東・港など）、減少区 5（都心など）。港区は大規模な震災で無人地帯、大阪港高潮対策事業（盛り土工事）などが影響
- ・1967（S42）年 4 月、中馬市長再選。政治基盤が格段に安定。分区推進論議に弾み。自民党市会議員は、行政区内での校区の減少、分区を希望する。
- ・音在議員が熱心に分区論を主張。分区して市との距離を縮めたい。他の議員も同様。
- ・中馬市長、1967 年夏の市長助役会に福山総計局長、石川総務局長、竹村市長室長を呼び、11 月の決算委員会で行政区再編成に着手する肚を固めた。「分区、合区同時実施」「実施時期は 4 年後（1971）の次期市議選の直後」「分区の対象は東淀川・城東・住吉・東住吉」。市長は住吉の分区は時期尚早と考えたが、中尾助役は 4 区同時実施を主張。住吉（隅野）・城東（音在）に有力議員がおり、この 2 区は外せない。
- ・時期を 4 年後（1971.4）にしたのは、1970 年の万博開催後。効率性からも分合区同時実施が不可欠。

5. 行政区再編成の進め方についての市長と市会の基本的合意（P49）

- ・1967 年決算議会で質問あり。効率の高い行政という観点から、過少区・過大に双方に問題あると答弁。
- ・その後市長は市会側へ非公式に働きかけ。市会提案前に市会正副議長、進行係、与党 3 党（自民・社会・民社）幹事長と非公式協議するのは「市会工作の常道」。
- ・事務当局では分合区問題は敬遠する雰囲気支配的。1968 年 3 月の予算市会で総計局と総務局とで答弁の食い違いがあり、庁内体制の不備を露呈（1969 年 4 月に市長室が再編成担当と決定）。
- ・1969 年 3 月の予算市会で「1971 年 3 月までの任期中の実施は難しい」と答弁。中心部と周辺部のサービス格差は放置できない。下水道、道路の整備を約束。「時間稼ぎ？」
- ・過大区の市会議員はライバル候補が出やすいことへの不安から分区を望んだ。同時実施を目指したが慎重姿勢の市側と、分区先行論の市会側の微妙なズレ。
- ・1969.3.22 に一つの転機。非公式な相談。①市会側は 1971 年の統一選挙前に分区を実施したい、②横浜市 of 行政区再編成進展の影響（南区・保土ヶ谷区・港北区・戸塚区の分区が近く可決。審議会方式ではなく顧問会を活用＝「横浜方式」）。6 項目の申し合わせ——①時期選挙直後に行政区再編成審議会を発足、②審議機関は約 6 月を目途、③審議会の答申実施は分区のみを先行、④今後 2 年以内の目途に分区の所用の用地を確保、⑤それまでの間、周辺対策に予算を十分配慮、⑥行政区適正化の担当部署を明確にする。（1）4 区の分区先行もありうる、（2）審議会を設置、（3）責任体制を明確にする。
- ・1971（S46）3 月予算市会で中馬市長、3 期目の選挙終了後に行政区再編成に着手を表明。

第3節 行政区再編成案の算定

1. 大阪市行政区審議会の発足（P55）

- ・万博終了後、大阪の姿は大きな変化。地下鉄 6 路線 64.2 km、幹線道路（新御堂筋、中央

大通、谷町筋、千日前通、なにわ筋)、高速道路(大阪池田線、森小路線、東大阪線)、北大阪急行、近鉄難波乗り入れ。通勤圏の拡大。人口(1970)は298.4万人と5年前に比べ17万人減少。増加したのは住吉区・東住吉区だけ。人口格差:1965年1:6.6、1970年1:9.8に拡大。

- ・中馬市長、1971(S46)年4月に大差で3選。安定した与党勢力(78/94)。担当していた市長室は総務局に統合、総務局が担当局。
- ・中馬市長1971年4月肝臓がんで入院。中尾助役5月に退任。大島靖助役が担当。複雑に。
- ・申し合わせ事項に従い、審議会設置、委員12名、会長中尾元助役(中馬市長の要請)。学識経験者のみで、住民団体関係者を入れず(個別的利害に直接関係のない構成)。横浜市の顧問会方式や神戸市の市長決裁方式と違い大阪市は公式の手続を踏んだ。
- ・審議会への市長の諮問「本市における最近の地域社会の変貌に伴う市民生活の変化に対応する行政区再編成案について、貴審議会の意見を求めます」
- ・諮問を補完するものとして「諮問趣旨説明(要旨)」——再編成を必要とする問題状況として①区人口間に極端なアンバランスが生じていること、②戦災復興、都市再開発の進展による都市構造の変化に現行の区の区画が対応できなくなった。
- ・1971.11.8中馬市長死去。後任に大島助役。自民党は市民会を組織して野党色を強くした。与党は51/94。再編成問題は振り出しに戻るかと心配した(筆者)。もともと大島新市長は再編成問題に対する熱意が欠けていた。前途には困難が予想。

2. 審議会の経過(P63)

- ・第1回(1971.10.5)、第2回(10.8)、第3回(10.9、10.16)、第4回(10.22。区長から意見聴取)、第5回(10.29。残り区長、環境保健局長、民生局長、教育長から聴取)
- ・区長の意見—①周辺部の区は規模が大きすぎて区政の運営が物理的に限界、②周辺部の区は地域の中心が2つできる、③都心部の区では役員の顔ぶれが固定化、高齢化で団体活動の活力が低下、④都心部の区については昼間流入人口や法人事業所数なども考慮する必要はないか(常住人口の均衡の観点から言われる合区論への消極的意見)。
- ・環境保健局長、民生局長、教育長の意見—①区界は明確なものに、②通学区域は分断しない、③1区1保健所が原則、④規模はできるだけ平均化し、かつ1福祉事務所に2係以上おける程度の区の規模が望ましい。
- ・第6回(11.5)、第7回(11.19~21。東京都・横浜市・北九州市・福岡市の実地調査)、第8回(11.25。大阪府・府警察本部、大阪法務局、大阪国税局、大阪郵政局から意見聴取)、第9回(12.3)、第10回(12.22)、第11回(12.23)、第12回(1972(S47).1.6)
- ・第13回—「区の理念および再編成の基準(まとめ)」 「行政区再編成の基準」

区の理念および再編成の基準(まとめ)

1. 区は、大都市における住民自治の実質的保障(市政への住民参加と行政の地域的具体的適合性の確保)のために設けられるものであり、その本質は、市と住民を結ぶ市政のフィード・バック機構である。
2. 区は、一地域社会・共同生活圏であって、単なる事務処理のための行政区画ではない。区長および区の事務所は、市と住民を結ぶ耐行政購として、①住民意思の吸い上げ②市政の浸透お

および実施業務の管理③市行政の地域的総合調整④各種行政機関のほか集会施設・福祉施設等をも複合的に包括したコミュニティ・センター的機能の諸機能を果たすべきである。

3. 区の規模は、住民自治の振興、住民の利便、行政上の管理能力および経費・事業能力等の点からみて、過大であっても過小であってもいけない。区の規模は、区役所以外の区単位行政機関の管轄区域としても考えなければならない。

コミュニティとしての一体性、行政上の管理能力(住民実態の把握・市民団体との接触等)および経費・効率面の要請等を総合するとき、区の規模は人口 15 万人程度が望ましい。

4. 区は、コミュニティの成立基盤であるから、その区域は、相圧に 1 区としての連帯感をもち得るような区域でなければならない。(地理的、社会的…体性および住民意識上の一体性の必要)

行政区再編成の規準

1. 再編成の一般的規準

- (1) 人口規模…1 区の人口規模 15 万人程度が望ましい。

(理由)①区政運営の実際経験、②他の指定都市の規模、③現行 22 区発足時の規準

- (2) 面積、広ぼう、時間距離…住民の利便、行政の浸透、地域的一体性の点で、過大区の解消、規模の解消、規模の可及的均斉化が望ましいが、とくに具体的数量的基準は設定しない。

(理由)①面積等の過大による実質的影響は各区の具体的事情(区の形状、交通路線等)により異なる。②再編成は区単位で考える。

- (3) 地域的一体性……区は単に区役所事務処理の便宜のための地域区分ではなく、市民生活の基礎的単位区域であり、住民自治の基盤であるところから、区の区域は地理的、社会経済的、住民意識的に一体であり、基盤としての共同社会の区域と一致していることが望ましい。

- (a) 自然的地理的一体性…区域が連続一体であって、飛地、不整形地等がなく、河川、鉄道、広幅員道路等により分断されていないこと。

- (b) 交通体系上の一體性…区内を貫通する交通路線が存し、区役所への往来および区民相互間の交流に不便のないこと。

- (c) 地域構造上の同質性または一体性…住居地区・商業地区・業務地区・工業地区等地域の土地利用特性、住民の職業・所得水準・来住時期等住民構造、立地企業の業種・規模等産業構造など、地域の社会経済的構造において同質性または一体性(相互関連性)があり、住民意思の集約および行政需要の把握・充足の面で 1 区としてのまとまりの得られやすいこと。

- (d) 歴史的沿革的一体性…歴史的、沿革的に同一の区、郡町村に属していた地域は、相互に地域的一体性が存する場合が多く、住民意識上も親近感が残っている場合が多いのでこれを尊重すること。

- (4) 区界設定についての基準

- (a) 明確な地形地物による…区界は明確性、恒久性、社会的分断性を具備していることが望ましい。(鉄道、河川、広幅員道路等)

- (b) 現行の校区および町・丁界の尊重…小中学校の校区および町・丁界は通学区域および各種市民団体の組織区域として住民生活上古くから定着しており、住民の利害関係とも密着しているので、その変更にはとくに配慮する必要がある。

- (c) 現行選挙区の尊重…区の区域は衆議院議員、府会議員、市会議員等の選挙区および区選挙管理

委員会の設置基盤として政治的に重要な意義を有しており、その変更にはとくに慎重な考慮を要する。

(5) 他の行政機関管轄区域との関係…行政機関相互の協力体制および住民の利便の立場からは、区の区域と各種行政機関の管轄区域の一致が望ましい。また、再編成により、これらの管轄区域の変更を要する場合であっても、なるべくその変動量の少ない組合せが望ましい。

(6) 区名(地名)変更に伴う経済的影響とくに地元住民、企業の経費負担への配慮……対象区とくに都心区は全国的な経済活動の中核地であり、地名変更に伴う経済活動への影響等について配慮する必要がある。

2. 具体的基準

(1) 分区と合区は併せ行なう。(全市の区数は増やさない。)

(2) 現行の区の区域を前提とし、区単位で分割・統合する。

- ・ 第 14 回 (2.8。PTA 協議会、婦人団体協議会、民生委員連盟、赤十字奉仕団、日本労働組合総評議会、大阪地方総評議会副議長、全日本労働総同盟、大阪府医師会、大阪商工会議所から意見聴取)。分区には積極的の進めてほしい意見が圧倒的だが、合区については必要性を認めながらも、歴史・伝統の尊重や区名の存続などの要望の形で一定の抵抗がある。
- ・ 第 15 回 (2.14)。答申原案作成のため小委員会設置を決めた。3.5～3.31 まで 6 回開催。
- ・ 分合区同時実施の文言一答申の基本に据えるが、分区のみ先行もあることの留保。
- ・ 対象区……分区は 4 区。合区は東、大淀、南、北、西、浪速、天王寺、福島、此花の 9 区 (大正と都島は除外)
- ・ 都心 4 区を 1 区にする案……一定の根拠があるが、住民意識が一つにまとまるとは言えない難点。衆議院の選挙区が違う。政治的に厄介。やがて消える。
- ・ 「15→22 区制」の分合区に沿革的理由があることから、①福島・此花、②西・港、③南・天王寺・浪速の 3 案。また、④北・大淀は住民間に一定の合意ができあがっていることが察知され。⑤東・東成は準則とは別個の基準 (衆議院選挙区同じ、東西幹線の中央大通で今後つながりが濃くなる可能性、両区の住居地が両区界付近に集中する傾向)。
- ・ 合区対象区内の有力者に反対意見がある。補助金等の 1 人当たり配分が減り、「区民へのサービスが低下する」という意見。郡区町村編制法以来の伝統と格式を誇る都心 4 区は反対に流れやすい。
- ・ 1972.3.31 第 6 回小委員会で答申原案決定。4 月 4 日の第 16 回審議会で決定、市長に答申。

3. 審議会の答申 (P75)

- ・ 答申—①行政区の規模はできるだけ均等化、②大阪市の現状は行政事務量に不均衡、行政の非効率化などが深刻、③抜本的に是正するために人口 15 万人基準に再編成が必要、④東淀川・城東・住吉・東住吉の 4 区をそれぞれ 2 分し 8 区に、北・大淀・福島・此花・東・東成・西・港・南・天王寺・浪速の 11 区を 5 区に、⑤合区の困難さを理由に分区を遅らせない。

- ・答申の特色—大規模な再編成の実施を提案した。22 区中 15 区が対象。分合区同時実施。

4. 答申と市の対応 (P76)

- ・答申を市会側に説明。
- ・答申の具体化を急ぐべきと考えた。①人口格差 10 : 1 は早急に解消すべき、②次期選挙 (1975 (S50)) 年 4 月から逆算すると 1973 年 3 月までに条例制定が必要。
- ・1972.4.27 臨時職制「行政区再編成準備室」を総務局内に設置。

5. 対象区の事情と動向

- ・1972 (S47) 5 月～8 月に市民への説明会開催。約 331 回。市レベルの市民組織代表、関係 15 区の区単位の市民組織の代表、可能な限り小学校区単位の会を対象に開催。

(1) 分区対象区 (P78)

- ・東淀川区を除けば、地元での市会議員の地盤問題や平素からの議員間の対立が絡み、また地元市民団体などの役員の利害、古い地域社会の慣習などへの拘わりなどから、分区反対ないしは原案変更の意見が続出した。

(ア) 東淀川区 (P78)

- ・最も容易に受け入れられた。東西に長く、十三・淡路に中心がある。東部＝東淀川区、西部＝淀川区

(イ) 城東区 (P80)

- ・相当の苦勞。長田議員と音在議員の微妙なサヤ当て。関係議員の思惑やメンツが問題をこじらした。東部＝鶴見区、西部＝城東区

(ウ) 住吉区 (P82)

- ・変更要望—①区界線を南海本線 1 本に、②安立小学校の校区を分断しないで。東部＝住吉区、西部＝住之江区。

(エ) 東住吉区 (P84)

- ・1955 (S30) 年に合併した 6 町村のうち 4 町村を抱えた区。4 ヲ所の出張所をもつなど区の行政組織は複雑な構成。平野・田辺に 2 分された地域。農村的体質も多く、旧慣が根強く、それをめぐって問題が発生の恐れ。
- ・育和 (平野郷以来の伝統と誇り)、南百済 (中学校区の変更)、瓜破を分断する区界線に強い拒絶反応。筆者は城東区への影響を心配した。重田馬太郎 (東果大阪株式会社社長) の立ち会いで地元代表と交渉し、重田が「俺に任せろ」。地元市会議員の動きなどで区政協力がまとめた。区界線は答申を全面的に変更。
- ・答申の区界線は観念的・機械的で、古くからのコミュニティに培われた強固な住民感情の反発を招き、市は全面的後退。
- ・東部＝平野区、西部＝東住吉区

(2) 合区対象区 (P88)

- ・合区反対の激しい声。

(ア) 北区・大淀区 (P88)

- ・両区で合区の合意ができていた。一見強硬な反対意見が出たが、本音は合区したい。
- (イ) 福島区・此花区 (P90)
 - ・此花区では条件闘争の感。
 - ・福島区は増田金一郎日赤奉仕団長を中心に反対推進協議会結成。反対理由は、合区で官公署の区民サービスは、さらに低下し区政が衰退する。合区するなら北区としたい。区長の判断ミス。合区は容易でなく、一定の冷却期間をおかざるをえないと判断。
- (ウ) 東区・東成区 (P92)
 - ・城東区では合区実現に協力したい。
 - ・東区は正反対。「答申案は大阪市に住んでいない大学の先生 12 名が住民の声を聞かず、なれ合いで作成したもの。昼間人口は 45 万人。だから合区の対象にならずとの主張。
 - ・地元の間答無用の排他的、独善的勘定に接して、もはや地元説得は不可能。市会の判断を待つ。
- (エ) 港区・西区 (P94)
 - ・西区には積極的な反対意見なし。ただ、浪速区幸町を西区に戻せ、などがあつた程度。
 - ・港区では議論百出。焦点は、将来の人口動向をめぐる市と地元との見解対立と、区名を巡るもの。
 - ・地元は、2～3 万人の増加が見込めるので合区の必要ない。区名を残せ。市会議員には目に付く動きなく、政治問題化の可能性は低いと判断した。
- (オ) 南区・天王寺区・浪速区 (P96)
 - ・1943 (S18) 年の姿に戻す。合区の合理性はある。
 - ・衆議院選挙区が浪速区は 1 区、南区・天王寺区は 6 区。政治問題化の恐れ
 - ・南区－大阪市行政区南区民研究会結成。基本方針は、大阪三郷以来の伝統ある区名を残すこと、区域の分割をしない
 - ・浪速区－合区は推進すべき
 - ・天王寺区－複雑な動き。大阪市行政区再編成天王寺区協議会が合区反対天王寺を守る会に改称。聖徳太子以来の伝統ある天王寺の名が消えるのは耐えられない。大島市長も合区に熱心でないような口ぶりで、この市長の不用意な言動が地元の態度急変の背後に。暗礁に乗り上げた
 - ・1972.7.12 都と福島・東・港・天王寺・大淀の 5 区の有志が「大阪市合区絶対反対連絡協議会」を開催、決議文を市に提出。
 - ・大島市長の政治基盤が弱体で、事態打開の指導力を期待できなかった。

6. 市会の動向 (P101)

- ・市会も 1 つにまとまる状況でなかった。
- ・1971.8.1 石川助役が与党 3 派の幹事長と非公式に会談。「9 月に臨時市会で議決したい」と申し入れ。
- ・自民党は、「今回は分区のみ実施。城東区の分区は取り扱いを決められない」
- ・「分区+北・大淀合区」(竹村) 対「分区のみ」(石川初め 3 助役) で市の意見が分かれる。
- ・10.23 の市長助役会で、4 区分区案を市会に提出することを最終協議して決定。合区断念。

第4節 分区条例制定と実施

1. 条例案の形式決定 (P105)

- ・ 条例案提出に先立ち検討すべきこと→①大阪市には区設置条例が存在しないこととの整合性 (→区設置条例を制定せず、分区条例を提出する)、②「廃止新設方式」か「分立方式」か (→「廃止新設方式」を採用、分割された2区は対等、選挙管理委員会などの身分の取り扱い)、③区の地域的範囲 (区域) を条例上にどう表現するか (→客観的に認識されている地形、地物により区界線を表示しこれに囲まれた地域とする)、④新区名は条例上仮称で表現するが法技術上可能か (→〇〇東部区、〇〇西部区)。

2. 提案理由書の作成 (P109)

- ・ 行政区再編成を機に区行政を刷新、積極化すべきで、そのためには区の適正化が必要。その前提は、①開発から福祉への転換期を迎えていた、②住民の自発的参加が不可欠で、その基礎には住民の連帯意識が不可欠。
- ・ 区の規模の適正化は、区政の活性化と福祉の充実に直結する。かりに経費の増加を来すにせよ相対的にみれば市民生活に対して大きなプラスをもたらす。
- ・ 分区することで「区政を区民にさらに近づけ」区役所を「市民の生活環境の整備」と「高福祉社会実現」の拠点としたい。

3. 市会における条例案の審議と成立 (P112)

- ・ 特別委員会を設置するか、常任委員会で審査するか→常任委員会の財政総務委員会に付託する
- ・ 一番の関心は、城東区の問題を巡る、分区反対の長田、賛成の音在の両議員のやりとり。
- ・ 長田議員の努力ぶりを地元に見せることで、地元説得の時間の余裕を与えるために、開催日を1日延期した。
- ・ 深夜に、音在議員、長田議員に会い、無修正可決の協力要請。社会党幹事長に公明党に協力要請を依頼。
- ・ 1972 (S47) .11.17 委員会に次ぎ、本会議でも全会派満場一致で可決。
- ・ 朝日新聞の論調は厳しかった。「日本一 区の多い都市となる」

4. 分区の実施と関連事項

(1) 分区の実施 (P116)

- ・ 現区名をどちらか一方に残すこと基本に、区名の合意が確認されたので、1973 (S48) 年3月1日に、分区条例案を提案、即日可決、10日公布・施行。
- ・ 区役所の位置は、①人口の重心、②交通条件、③地理的偏りが少ない、④可能な限り市有地を充てる、の4条件で決定。
- ・ 分区条例の施行日は1974 (S49) 年7月22日
- ・ 「最大最小格差」「3区格差」は下記のとおり。「せめて (C) の4.46 にしておけば」

		A	B	C	D
最大最小格差		9.85	2.25	6.67	6.67
3区格差		7.24	1.80	4.46	5.0
関係区名と人口	大	東住吉区 379,359 東淀川区 310,625 住吉区 301,378	平野区 199,972 生野区 199,319 住吉区 183,289	左に同じ	左に同じ
	小	東区 38,564 大淀区 48,805 南区 49,692	鶴見区 90,568 住之江区 108,465 旭区 124,025	東区 29,988 南区 42,941 浪速区 57,719	東区 29,988 南区 42,941 大淀区 43,692

- ・分区に伴う区役所・保健所・消防署・区民ホールなどの用地費・建設費は 81 億 5 千万円。昭和 48 年度市予算純計の約 2%弱、市税収入の約 6%。区職員は 325 人増の 1,925 人
- ・小学校の数は、分区前は最大 32（東住吉）最小 5（東）、分区後は最大 20（平野）最小 5（東）。1 区当たりの小学校数 20 以下に。

(2) 分区に関連する問題 (P121)

(ア) 市会議員の所属選挙区変更問題 (P121)

・公職選挙法施行令第 6 条

(イ) 区選挙管理委員会の委員の選挙、区農業委員会委員の選挙及び推薦 (P123)

(ウ) 住居表示の実施 (P123)

(エ) その他 (P124) - 警察署の管轄区域、郵便局の名称、税務署の管轄区域、米穀販売業者の営業区域の取り扱いなど

5. 分区のまとめ (P125)

- ・分区の要望は強かったが、合区は必ずしも実施を望んでいなかった。
- ・しかし、分区もいざ実施になると歴史や伝統による住民の反発が予想以上に強かった。
- ・合区は地元の抵抗で困難をとまなうことは予想されていた。その実現には市長の指導力が大きい。中馬市長は、執念をもやしていたが、大島市長は政治的基盤の弱さ、指導力が充実しておらず。北区・大淀区の合区はやってほしかった。

第5節 区制の活性化——新しいコミュニティづくり (P126)

- ・合区を契機に「新しいコミュニティづくり」の施策を強力に打ち出した。分区の総仕上げである
- ・区役所を生活環境の整備、高福祉社会実現の拠点とする。自治の基礎は市民の連帯感にあるが、連帯感は都市化の進展にともなって薄れつつある。改めて行政の手で連帯感を復活、涵養に努め、「区政に新風を吹き込む」ことを考えていた。
- ・分区条例可決後「新しいコミュニティづくり」が急務であることの認識を求めた。1973 (S48) 年の予算説明で予算編成の 7 項目の重点の一つとして「市民の連帯感を高めるコミュニティづくりと文化の向上」をあげた。施設費として 22 億 1,900 万円、現有の区庁

舎の整備 3 億 9,100 万円を計上。新しい総合的区民施設 3 ヶ所建設費 1 億 9,000 万円を計上。

- ・市・区の機構改正。総務局に振興課を新設、区役所をコミュニティ施策の第一線の拠点とすべく全区に区民室を設置。区政振興費を創設、区長がコミュニティづくりに必要と認めれば自由に使える。
- ・コミュニティづくりの基礎的調査研究組織として大阪市市民組織研究会を発足（山本登、柴田善守、田村浩一）。10 冊の報告書をまとめた。報告書の提言の要点は、地域的な連帯感に支えられた新しい近隣社会としてのコミュニティが住民の自発的意思にもとづいて形成されるのが望ましく、市の役割は、①コミュニティ施設の提供など側面からの条件整備（→全区に区民ホールなど区民施設を設置）、②コミュニティ・リーダーの養成、赤十字奉仕団の活用、奉仕団の任務に地域振興を加える（→災害救助に関する奉仕が主な目的の奉仕団を別団体・地域振興会を 2 枚羽織で発足）。
- ・区単位に財団法人区コミュニティ協会を設立。公設民営。区民祭りなど開催。

第3章 1989（平成 1）年の合区——24 区制へ

第1節 合区への動き

1. 市人口減少と区人口関係の変動（P136）

- ・分区によって区人口間の不均等は一定程度是正されたが、大阪市全体の人口減少に歯止めがかからず。1980 年 264.8 万人。10 年間で 33 万人減少。26 区中 23 区で人口減。早晩行政区再編成問題、特に過少の都心区をどうするかが再燃するのは必至。
- ・市は行政区再編成準備室を行政区調査室として残した。

2. 合区への刺激（P138）

- ・合区に動かざるをえない事実が出てきた—①1975（S50）年国勢調査で東区の議員配当基準が 1 を割り込む、②神戸市が都心区（葺合区・生田区）の合区に踏み切る基本方針を議決（事件決議＝合区について市長と市会の意思が合致したことを表明する巧妙な方法。将来の条例制定の予約。議員は合区に反対できなくなる）。
- ・大阪市では、1979（S54）の選挙の定数と各区への配当数が大問題に。定数を現行（94 人）のまま。定数条例の改正は行わず（東区問題をそのまま）
- ・1979 年 2 月市会運営委員会で大島市長「引き続き行政区の再編成問題につきましても努力して参りたい」と発言
- ・東区の不合理への反省や神戸市の動きが刺激となり、やがて新市会で合区問題の動きが起きた。

第2節 合区案の策定

1. 行政区問題検討会（P140）

- ・1979.11 大島市長 3 選。市会では合区問題が話題になる。1981（S56）年 3 月本会議での加藤正武議員の代表質問「合区が提案されて 10 年近く、何らの進展も見ず、行政の怠慢」に対して、大島市長「合区問題を含めた行政区の基本的事項について調査、研究し

てまいりたい」と初めて自ら「合区」を口にした。

- ・ 1981（S56）9月大阪市行政区検討会を市の内部的・非公式組織として設置（座長：円井東一助役、学識経験者として岡崎長一郎、加藤一明、小高剛の3人）
- ・ 8.5に神戸市の調査－参考になったこと①行政区審議会に市会正副議長が参加、②審議では、基本方針議決と区設置条例議決の2段階方式、③基本方針議決後、葺合・生田の住民団体代表で合区問題協議会を組織し、合区的具体化、区名や区役所の位置などを委ね、その結果を条例に反映した。大阪市も神戸市の知恵になった。
- ・ 11.21大阪市長4選。第14回（1981.11.22）行政区問題検討会報告書決定。市長に報告。
- ・ 報告書の内容「行政区のあり方に関する報告」——(1)変化への対応、(2)区役所事務の拡充、(3)窓口事務の改善、(4)区長権限の強化（本庁各出先期間に多くの権限を付与、区政振興費の増額、区長のもとに企画調整機能担当部門を設置）、(5)行政区の規模の拡大（区域拡大の必要性、新しい行政区の規模（15万人））、(6)再編成にあたっては、市民サービスの確保、住民感情、歴史的沿革、その他の地域の実情を十分に考慮。「合区」の表現を避けた。

2. 行政区問題具体化チーム（P145）

- ・ 報告書を受けた市会は「行政区の区域の拡大が必要」とのみ指摘され、具体的な区名が示されていないことに不満を示した。理事者側は市会側の意思が予想外で戸惑った。
- ・ 1982（S57）臨時行政調査会の第3次答申（基本答申）が提出され、行革を求めた。大阪市の合区は行政改革の一環として捉えられるようになった。市会側の合区要望は強くなった。
- ・ 行政区問題検討会の円井助役が退任、後任に西尾正也。以後、合区問題は前進の転機。
- ・ 市長は消極的姿勢。市会を引き込むために、市会の事情に詳しい阪口市長室長の協力を求めた。阪口の認識は「①合区問題に対する市会の状況は、無為にして荏苒と日を送る状況ではない、②大島4選直後で合区問題に取り組みやすい状況、③与党4会派幹事長き人間関係がきわめて良い。」
- ・ 1984（59）6月「行政区問題具体化チーム」設置。合区の基礎資料と具体案づくりを作る。区政班、窓口改善班、区域班で作業。
- ・ 合区案－合区対象11区のうち、国鉄環状線の外側の3区を除外し残る8区を組合せる。衆議院選挙区はひとまず棚上げ。
- ・ A案（北＋福島＋大淀、東＋西、天王寺＋南＋浪速）
- ・ B案（北＋福島＋大淀、東＋天王寺＋南、西＋浪速）
- ・ 7.17に最高裁判決。1票の重み判決（1981（S56）東京都議選）。合区は不可避。

3. 合区問題調査会の発足（P150）

- ・ 3人（西尾・土居・阪口）は水面下で市会各派に合区問題調査会「設置を働きかけ。4派は合意（①合区問題調査会の設置、②前回事議会答申（1972.4.4）を尊重しつつ実施可能な合区案をまとめる、③合区実施は1987（S62）統一選挙後の早い時期または1988年度、④1977年統一地方選挙は現行で実施）。
- ・ 9月19日合区問題調査会設置。10月3日発足（委員長西尾助役）。学識経験者の役割は

終了していたので含まず。

4. 合区問題調査会の経過と報告 (P153)

- ・ 第 1 回 (10.3)、第 3 回 (11.6)、第 4 回 (11.17。神戸市へ実地調査。同市の合区の手順と成果について聴取
- ・ 第 5 回 (11.28) 区長会幹事から意見聴取。①対象区の歴史性・区の特徴を考慮、②区名を変えないでほしい、③地形を考慮した合区案、④企業・法人の活動、昼間人口に対する配慮、⑤現行の行政区を分断しない、⑥自己 (特定) の区だけの合区は反対、⑦合区のメリットを区民にもっと示す。
- ・ 第 6 回 (12.11) 国の出先機関、大阪府、労働団体を含む市民団体から意見聴取。市民団体の意見は総じて合区賛成。第 9 回 (1985.1.17)
- ・ 第 10 回 (1985 (S60) .1.25) 市側用意の「合区問題の考え方」で意見交換。合区の詳細案は示されず。考え方を了承。南区選出議員の山口委員から合区反対の文書が配布。中心区の根強い反対論。
- ・ 第 11 回 (2.9) 合区案提案－①北区と大淀区、②東区と南区。実施時期は 1988 (S63) 年度を目途
- ・ 各政党の大阪府組織に説明した。激しい反応を示したのは自民党。北・東・南に自民党所属府会議員が多い、2 衆議院選挙区では東区が 2 区に中山正暉、南区が 6 区 (佐藤恵)。自民党市会幹事長が「区の問題は市が条例で決めること。強行に反対するなら自民党脱党する」と発言。同党府連も合区は行革の理念に合致しているなどの理由で反対せず。
- ・ 第 12 回 (2.14)、共産党は合区的前提について 4 項目を挙げた
- ・ 第 13 回 (2.16) 自民・公明・社会・民社は委員長試案、報告書案を了承すると発言。全員の了承を得たので「合区問題に関する報告書」を決定、市長に提出。

第3節 合区の実施

1. 合区に関する基本方針の市会議決 (P161)

- ・ 市長は神戸方式をとる－①合区に関する基本方針を市会で議決、②その後地元区民に説明し、区民による合区協議会設置し、新区名、区庁舎の位置、地域施設の整備などについて意見具申する、③そのうえで合区条例を議決
- ・ 1985 (S60) 「合区に関する基本方針について」が予算関連外議案として提案
- ・ 代表質問
- ・ 財政総務委員会
- ・ 委員会の市審査の経過、審査結果の報告
- ・ 基本方針は本会議で可決、4.1 公布

2. 合区説明会 (P168)

- ・ 4.1 合区準備室を設置。6.21～10.8 まで関係 4 区で 92 回の説明会
- ・ 区単位に各種団体長に説明、団体毎の役員への説明、地域振興会の連合町会毎の説明会

(ア) 北区と大淀区 (P169)

- ・ 北区：2 月説明会「国調人口だけを元にする報告書はズサン」など出る。合区は楽観

できなかったが、「時代の流れ、やむを得ぬ」の空気。区名と区役所の位置に関心が集中。

- ・大淀区：北区に吸収されるのではないかとの危惧。区名への愛着。
- ・1974年の時にも可能な状況。梅田周辺での開発が進み、合区はできるという空気

(イ) 東区と南区 (P170)

- ・東区：昼間人口が配慮されていないという不満、企業や店舗が「東区」にあるという信用度。
- ・反対論は梅本府会議員を中心にしたグループと沼田喜一元市議。やがて「時代の流れ」などの意見が出て、状況が変化。
- ・南区：なぜ4区だけか。東区との合区に抵抗感が強かった。しかし、区長によると、連合振興町会長の過半数は徹底的な反対はできないという空気。行政改革の時代。平穏に収束すると思われた。

(ウ) 合区反対運動 (P172)

- ・1985 (S60) 9月両区で反対運動が起こる。南区では「合区反対南区民の会」。府段階の説明会に府医師会を呼ばなかったからか。「合区条例の制定延期」を陳情。
- ・東区では「合区反対東区期成会議」が結成されたが広がりが見られず。
- ・反対の理由は区名ないしは区の歴史や伝統への配慮であったので「合区によってミナミの愛称は消えず」と説得、医師会向けには老人保健建設を約束。

(エ) 合区協議会の発足と意見具申 (P174)

- ・4区それぞれに合区協議会設置。1986 (S61) 1月に区名と区役所の位置について意見具申 (第1次意見具申)。北区、中央区。
- ・1987 (S62) 1月に第2次意見具申 (合区に伴う地域施設の整備)

3. 合区条例審議 (P174)

- ・1986 (S61) 2.28に合区条例が予算関連議案として提案。合区の目途1988 (S63) 年度。
- ・共産党四方捨五郎委員「議案の撤回」を求めたが、附帯決議を付けて原案通り可決。
- ・1987 (S62) 11月の市長選挙には西尾正也が当選

4. 合区の実施と関連事項

(1) 合区の実施 (P180)

- ・1988年合区を告示。1989 (S64=H1) 2月13日、合区実施。
- ・合区前の人口格差1:7.1 (平野19.6万人、東2.8万人) →1:4.1 (平野19.9万人、浪速4.8万人)。3区格差4.7→3.2
- ・合区に要した経費—お年寄り健康センター (中央区。「南区医師会への宥和策」) 21.1億円を含め114.5億円。総合庁舎2ヵ所、北スポーツセンター、中央スポーツセンター、中央会館など地域施設の建設経費
- ・区職員—4区768人→2区536人 (△230人)、保健所△50人
- ・合区費用は北・中央総合庁舎建設費91.1億円、備品購入費約2.15億円、引っ越し費約1.5億円など計約103億円。職員数の減で年間20億円の節約、単純計算でも6年間で回収できる。

(2) 合区に関連する問題 (P182)

- (ア) 衆議院議員選挙区の変更 (P182)
- (イ) 市会議員、府会議員 (P185)
- (ウ) 区選挙管理委員会の選挙 (P186)
- (エ) 住居表示の実施 (P186)
- (オ) その他 (P186)

5. 合区のみとめ (P187)

- ・合区が成功した理由—①都心区の人口減少が放置できず、②市会各派が協力的、③提案が2度目で市も固い決心だと市民が理解、前回の分区が合区問題を潜在的に意識させた、④大島市長もそれなりに指導力を充実、⑤行政改革ムードが国・地方に高まり、追い風に。
- ・しかし、合区が不徹底という批判は免れない。
- ・一体感ができるには10年がかかると見ていたが、予想以上に進んでいる。
- ・大阪における「法人区」の遺制は最終的に終了。

終章 今後の展望——12 指定都市を見渡して (P191)

- ・区役所の役割は高まっている。区役所の行政が公平・効率的に行われるには規模の均等性を確保することが不可欠。その意味で、行政区再編成は大都市行政の基礎的条件整備で避けて通れない。

感想と疑問

本書は、大阪市での行政区再編成の歴史を元大阪市幹部職員が記したもので興味深いものです。特に1974年の分区部分は、著者自身が直接携わったもので臨場感に溢れます。理事者や議員、地元有力者の動きが克明に叙述されていて、分区・合区に至るまでのウラ・オモテの動きから「成功」のカギを知ることができました。

そのうえで、感想と疑問点を列挙します。

1. 著者(大阪市)は行政区再編成を、夜間人口15万人基準を目安にしますが、昼間人口も考慮せよと、北区・東区など出たことをどう考えれば良いでしょうか。指定都市には「大都市特有の財政需要がある」と言われますが、その大きな理由は昼間人口・流入人口です。
2. 本書は大阪市での行政区再編成の歴史を、大阪市側から地元住民(主として議員や有力者)をいかに説得したかの視点で叙述されています。その点で、全面的でなく一方的な主張とも言えるのではないのでしょうか。
3. この点に関しては、私が『橋下「大阪維新」と国・自治体のかたち』(自治体研究社)の中でこれまでの大阪市の病巣の一つとして、市幹部・労組・議会・地域有力者が四面体の癒着構造「市役所ムラ」を作ってきたことを述べました(拙文 P131)。本書のなかでそのことを当事者の一人としてはっきりと述べているのには、私自身は少々あきれました。典型的な箇所は、議案提出前に与党と非公式に話し合うのを「市会工作

の常道」と言っていることです (P50)。

1982年に日記など約650点の関一の資料が発見されましたが、その4年後の1986年4月に『関一日記』出版記念シンポジウムが開催され、私も参加しました。その際に元大阪市幹部職員が「大阪市では、市の施策が市議会で否決されそうだったら、議案をいったん引っ込め、通りそうなものにして出し直す。これが関市長以来の大阪市の伝統だ」と発言しました。関市長が専門官僚制の基礎を築いたことを誇らしげに言いたかったのかもしれませんが、違和感を持ちました。

4. 行政区再編成の経緯はよく理解できましたが、なぜそれが必要なのか、都市の発展がもたらした人口格差の広がり調整としか捉えていません。原著の直接の目的ではないのですが、経済・社会的に背景、あるいは国の動き、その時期の大阪市政の課題との関係で論じてほしかったと思います。
5. 大阪市の過去の行政区再編成の取り組みでは、曲がり形にも住民への説明会などを実施してきました。しかし、橋下大阪都構想では、そうした住民の意見聴取は後回しにして4択の投票で決めようとしている点がこれまでと異なっています。また、過去の分合区では大阪市はそのままにどのような適正規模の区に再編成するかということであったが、大阪都構想では大阪市そのものを解体しようとしています。この点も、違うことです。

1)

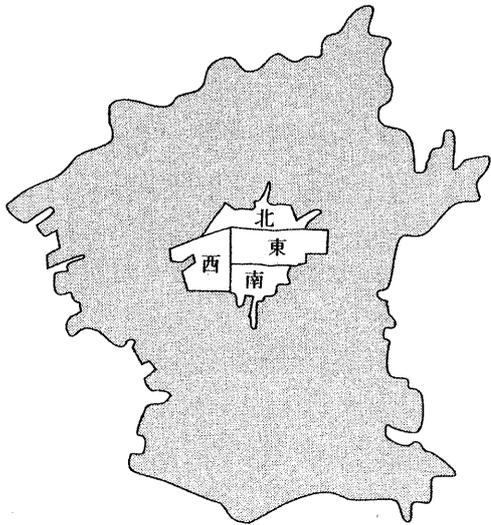


図1. 1878年(明治11) 郡区町村編制法下の大阪4区と現市域

2)

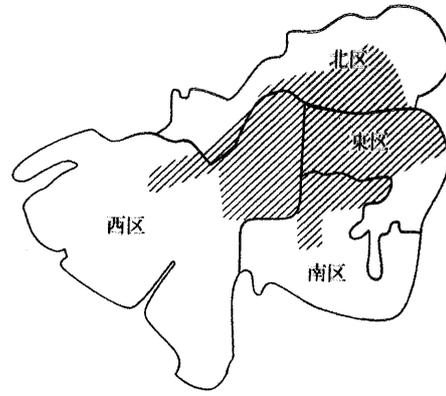


図2. 1897年(明治30) 第1次市域拡張に伴う4区の拡大
旧市域

3)

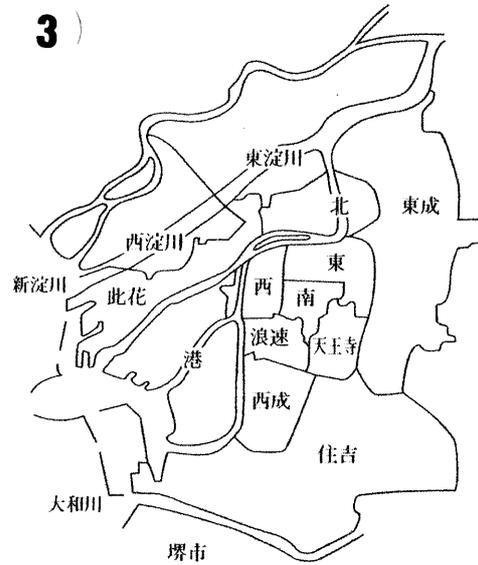


図3. 1925年(大正14) 第2次市域拡張に伴う13区

4)

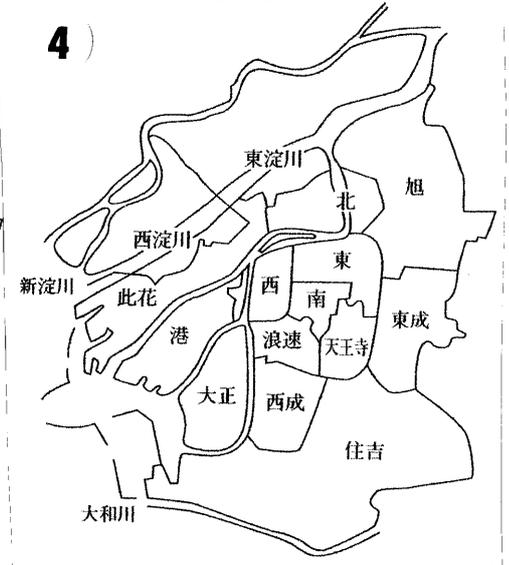


図4. 1932年(昭和7) 15区制

5)

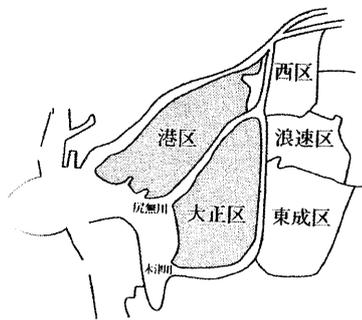


図5. 1932年(昭和7) 港区から大正区が分區

6)

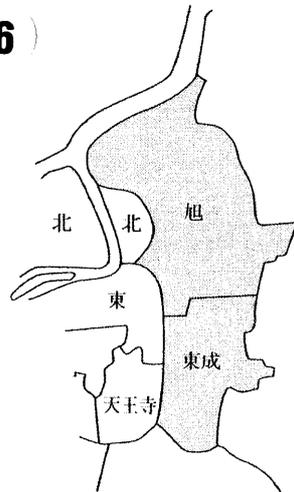


図6. 1932年(昭和7) 東成区から旭区が分區

7)

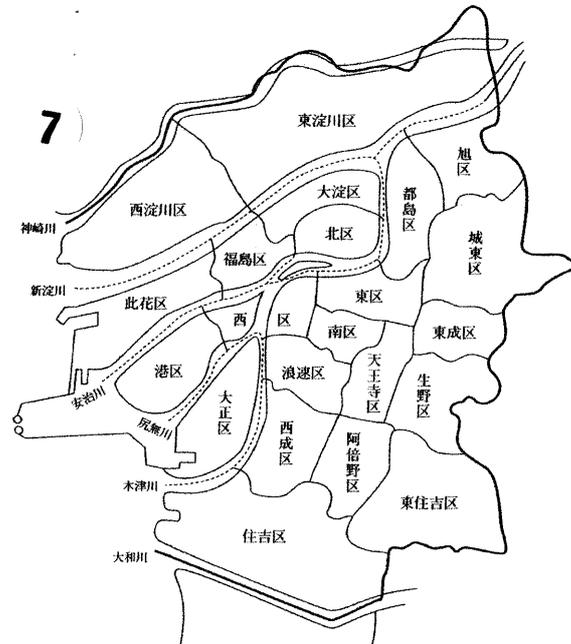


図7. 1943年(昭和18) 22区制

8)

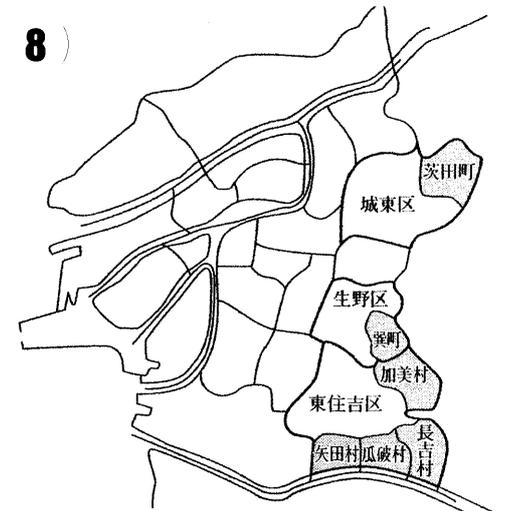


図8. 1955年(昭和30) 第3次市域拡張の編入町村と編入区

9

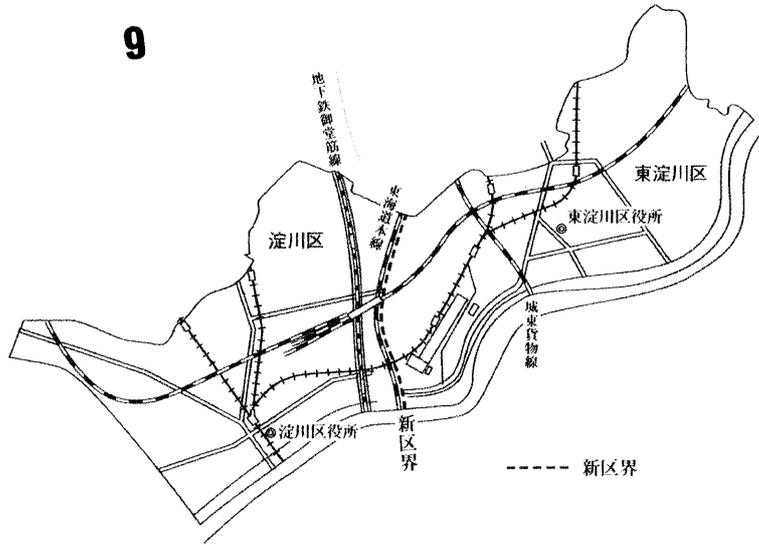


図 10. 淀川区・東淀川区の分区

10



図 11. 城東区・鶴見区の分区

11

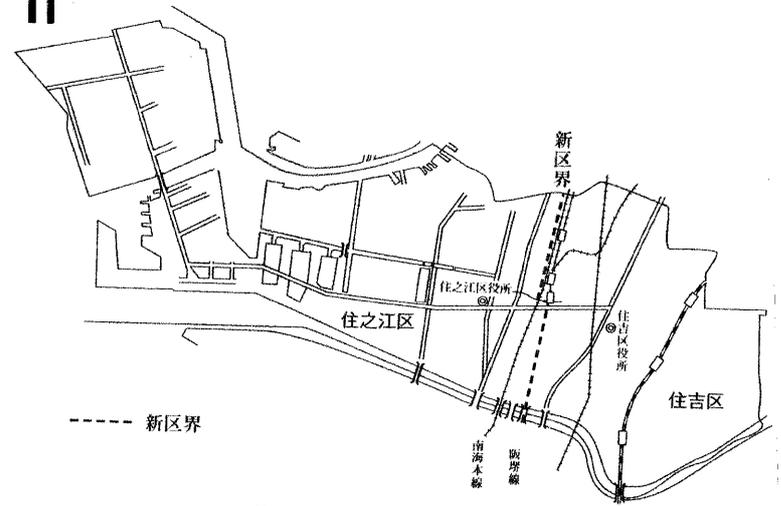


図 12. 住之江区・住吉区の分区

12

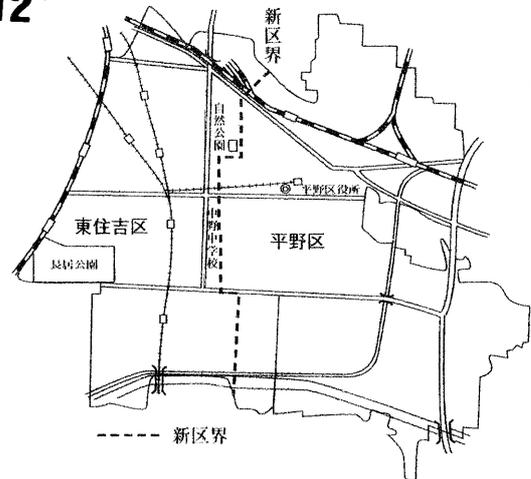


図 13. 東住吉区・平野区の分区

13

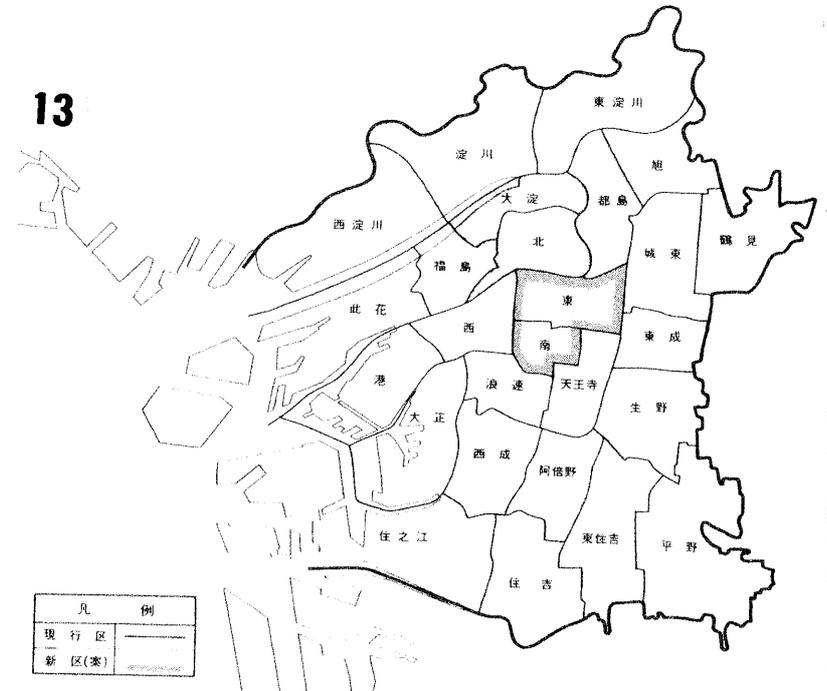


図 14. 合区案図