

大阪市・過去の合区問題について

初村尤而（大阪自治体問題研究所）

y-htmr@fa2.so-net.ne.jp

報告の概要

- ・1974年7月に大阪市内4区が分区された。この分区作業を直接担当した元総務局長・竹村保治氏（1978年退職）が『大阪市行政区再編成の研究』（清文堂出版）を1996年3月に著している。内容は、氏が担当した分区作業と、退職後の合区（1989年）作業をめぐって大阪市がどのような取り組みをしてきたかを叙述したものである。分区作業に関する叙述は自らの体験に基づいたものだけにさすがに詳細で臨場感がある。合区部分は、在任中も合区を分区と同時進行させてきた延長線上にあったこと、豊富な人脈を活かしたと思われる情報収集、また退職後、大阪市政研究所に在職した経験から見た「外からの合区」の描写というようなことが感じられる。
- ・報告では、『大阪市行政区再編成の研究』を元に指定都市の「区」の形成過程と、再編成における諸問題を検討する。それを踏まえて指定都市における「区」とは何か、私見を述べる。
- ・なお、本報告は2点を前提にしている。
- ・第一に、大阪都構想における「区割り」は決して「合区」ではないということである。それぞれが独自の形成過程をとってきた「区」が4つの型にグルーピングされ、「さあどれにしますか」と選択を迫る。4案は、数区を合体させていることから合区問題のように見えるがそうではなく、本質は大阪市を解体・分解するものである。ここにはこれまで大阪府が経験してきた分区・合区過程において曲り形にも存在した区民の意思表示の機会は軽視されている。
- ・第二に、大阪都構想とその区割りは、決して住民自治や都市内団体自治ではない。維新の会も同じようなことを言っている（2012.8.31 第5回大都市制度推進協議会資料・大阪維新の会・大橋一功氏提出）が、維新の会の主張は、いくら「都市内分権の推進」を進めても、公募区長と言えども「市長の部下」だし、地域の民意を直接受けているわけではないからだと言う。これに比べて、「特別自治区への再編」は、区長・議会を住民が選挙するため「正当な地域住民の代表者」となるからだと言う。しかし、特別自治区は権限も財政も半人前である。けっして分権や住民自治を目的としたものではない。現在の巨大すぎる政令指定都市で、分権的改革や住民自治が実現するような改革は否定しないが、大阪都構想の区割り案と特別自治区への再編は手法も方向も段階も違う。

1. 大阪市行政区再編成の歴史

- ・『大阪市行政区再編成の研究』の内容を紹介しつつ、大阪市行政区の再編成についての経緯を振り返る（参考資料1・参考資料2に基づき報告）。

- ・著者（竹村氏）の基本的スタンスは、大都市はきめ細かい対人行政の実施（住民福祉）と行政効率の同時達成である。しかし「都市の発展は⇒人口規模の不均一化（過大区と過少区の同時進行）を進め⇒そこから人口の均衡化を目的にした行政区再編成が必要となる」という筋書きである。いわゆる「アンバラ是正」論である。
- ・本著への疑問点などについては別紙参考資料1の末尾を参照

2. 指定都市の「区」と、「区」をめぐる論点（参考資料3も含めて）

(1) 行政組織としての区、生活単位としての区

- ・指定都市の「区」は、制度としての「区制」と行政（ないしは政治）としての「区政」が混じり合っている。「区制＝実像」であり、「区政＝フィクション」である。
- ・国政・府政・市政・町政・村政の場合は、いずれも公選首長、公選議会がある。しかし、区政にはない。区政の実態は、指定都市の事務の地域での実施機関「地域の管理機関」といえる。その意味で、「区制あって区政なし」である。
- ・しかし、それにもかかわらず「区政」という言葉が議論されるのか——①今日の区は、長い歴史的過程のなかで、行政単位であるだけでなく住民の生活単位・生活拠点として形成されてきたという事情、②「区」が制度的に独自性を持った時期が過去にあったことがある（1878年、郡区町村編制法で大阪は4区ができ、区会が設置されたが大阪市はまだなかった。1988年、市制町村制で大阪市（4区）が東京・京都とともに成立したが、3市には市制特例が適用され、市長は知事が決めた。それに対して区長に一定の職務権限を残すなど区の地位の安定性が図られた。1898年に市制特例が廃止され、市長誕生したが、「市制中追加」によって市長には区の監督権限なし。1911年の「改正市制」で、法人区（法人格を持つ従来からの3市の区）と指定区（内務大臣が指定した区。法人格がないが有給区長。名古屋・横浜・神戸）が施行。戦後地方自治法では「法人区」を規定した。しかし未実施）

(2) 大阪都構想・特別自治区を止めさせたあとの「区」をめぐる論点

- ・住民自治と区
- ・地域自治組織

参考文献

- 初村『区制労働者から区政労働者へー区役所労働論試論』（1985年）
初村『政令指定都市・中核市と合併』（自治体研究社、2003年）
大阪市政問題研究会『あなたと区役所ーみんなで考えよう地方自治』（1985年）
柏原誠他編集『指定都市の区役所と住民自治』（自治体研究社、2012年）
谷口積喜著「日本型都市内分権と地域自治組織ー行政区改革の現状と展望」（遠藤宏一他編著『現代自治体改革論』所収。2012年、勁草書房）