

# 政令指定都市における行政区についての研究

——京都市の事例より——

川 端 和 美

## 要 旨

地方自治法第252条の20により、政令指定都市は市域をいくつかの区域に分け行政区を設置すること等が定められている。都市内分権の潮流の中で、行政区が担う役割とは何であろうか。本稿では政令指定都市間の行政区を比較するのではなく、同一政令指定都市における行政区間に生じている差異について京都市を事例として検討する。京都市は区民のまちづくりに対する自発的な取り組みや考え方を汲み取り、各区が独自の事業を展開することができる予算を創設したが、その分配規模に格差があることを本稿では明らかにしている。地方のことは地方で決めるという考え方と、全国一律の行政サービスの提供、というものの両立は難しい。従って行政区という立場で求められる都市内分権を考えると、政令指定都市内部に存在する地域格差にも目を向ける必要があるということを示唆するものである。

## はじめに

新型コロナウイルス感染症の罹患者数の増加が全国で続く中、ワクチンの接種が始まった。地方自治法第245条の9に基づき都道府県だけではなく、市区町村（特別区）の担う役割も大きい。これまでに、基礎地方自治体の役割、効率的な運営システムの充実が期待されることとなる。そこで、本稿では政令指定都市の住民にとって一番身近な存在である行政区を取り上げる。

さて、政令指定都市に暮らす人々は一番身近な行政組織の長である区長の顔を思い起こすことができるだろうか。都道府県知事、そして市長までは思い出すことができるとしても、区の長となるとほとんどの人がイメージできないのではないか。区の発行する冊子を閲覧していても、市長の挨拶が顔写真とともに載っているが、区長の顔は見えない場合が多いように感じる。地方自治法第252条20に政令指定都市の「区の事務所又はその出張所の長は、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」とある。つまり区長は市の職員の一人だということである。そして特別な権限を有していないことが、区長の顔が見えない原因の一つになっていると考える。

本稿では、政令指定都市に設けられている「行政区」に焦点を当て、行政区の果たす役割と行政区内に生じる問題について検討する。区制度についての研究は、数多く見受けられるが、平成26年（2014年）5月の地方自治法改正と、「都市内分権」という考え方が地方自治の中で浸透するにつれて、同一政令指定都市内における行政区の違いによって生じる格差についての研究も必要性が増しているのではないかと考えた。本稿では、京都市の事例をもとに、都市内分権の一例について考察する。行政区間に格差は存在するのか、また存在するとすれば、それは区が独自性を出すために必要なものなのか、

それとも行政区の格差はできるだけ小さいほうが良いものなのかという点についても論考したい。

本稿の構成は以下の通りである。Ⅰでは先行研究を紹介し、本稿の位置づけを明確にする。Ⅱでは政令指定都市制度が誕生するまでの歴史を概観し、政令指定都市の多様化の現状について確認する。Ⅲで政令指定都市の特例によって設置される行政区について、その制度の成り立ちを考察する。さらに平成26年(2014年)地方自治法一部改正による大都市制度の見直しによって設置が可能となった総合区についても検討を加える。Ⅳでは京都市を事例として、同じ政令指定都市内にある行政区間の差異について京都市が取り組んでいる自主事業から考察する。そしてⅤで研究を総括し、都市内分権の展望を考察する。

## Ⅰ. 先行研究

我が国の政令指定都市に関する先行研究はたくさんあるが、大都市制度の矛盾を指摘しているものが多い。また、近年では、政令指定都市の増加に伴い、政令指定都市の存在価値の再確認の必要性を主張しているものもある。石見(2013)は、先行研究の整理や諸外国の大都市制度との比較を通して、「制度基準の曖昧さが、政令市制度の意味の変容(旧5大都市のみを想定した特例的制度から一般制度への変容)を招いたことを指摘している。ここでは、特に政令指定都市に設置される行政区についての先行研究をサーベイする。長浜(1964)は、区を「行政上の処務便宜のための区割」とみなし、「大都市の行政運営の合理化」の必要性を主張している。竹下(2018)は、明治政府が戸籍を作成する際、独自の行政区画を設定したことを指摘し、「各府県の地方官によって、規模がばらばらの“区”が設定された」としつつも、「全体的には、戸籍法の原則的な方針にもとづいて、設定されたようである」と区の成立について言及している。重森(1996)は、阪神・淡路大震災が発生した時、神戸市民がまず頼りにしたのは区役所であったことを示した。しかし、そこには権限が乏しく、職員の数もわずかしき配置されていなかったことで、住民の意向に十分に應えることができなかったという問題が生じており、そのことから政令指定都市における区制度の見直しの必要性に言及している。北村(2013)は、20の政令指定都市のどこでも同じに見える行政区には、バリエーションがあることを指摘している。そして、20の政令指定都市には20通りの行政区があり、さらに時間の変化や首長の交代などによってもその在り方は大きく変化し、本市庁と行政区との関係を一般化することは難しいとしつつも、大阪市は例外として政令指定都市内部では、都市内分権論<sup>(1)</sup>に対する危惧が強いのではないかと指摘している。さらに、行政区の効率化が難しい理由として、北村(2013)は合区の困難さを挙げ、その背景にある政治的な問題にも言及している<sup>(2)</sup>。田村(2007)は、新潟市を例に挙げ、新潟の格差についても言及しているが、区間格差についての記述は見当たらない。伊藤(2020)は、指定都市における区役所の組織・権限の現状の特徴を、「指定都市として古い、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、1963年に移行した北九州市そして2000年代後半以降に移行した相模原、静岡、浜松、堺、岡山、熊本は相対的に「小区役所制」を、1970年代から1980年代にかけて移行した地域の中核都市である札幌市、仙台市、広島市、福岡市や首都圏とそれに隣接する地域に位置するさいたま市、千葉市、川崎市、横浜、新潟市は相対的に「大区役所制」の傾向を有している」と分類している。一般的に「小区役所

制」は戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的な窓口業務を担うもので、「大区役所制」は、小区役所制の業務に加えて、保健、土木、建築などの業務も所管するものである。そして橘田（2020）は、行政区制度の利点を活かした都市内分権を進めるために、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することを提示している。

このように行政区の制度に関する先行研究から行政区の成り立ちや課題を知ることができる。そこで本稿では、これらの先行研究の成果を踏まえ、政令指定都市といっても多様性が著しく、一括りに考えることが難しくなっている今、同じ政令指定都市の中に位置し、一見同じように見える行政区内に生じている差異について、京都市を事例として都市内分権の視点から検討する。

## Ⅱ．政令指定都市

### Ⅱ-1 指令指定都市制度の成り立ち

まず、指令指定都市制度の成り立ちを概観する。地方自治制度の歴史を遡ると、明治4年（1871年）に公布された戸籍法により全国に行政区画が設置された。戸籍法では、区ごとに戸長と副戸長を置き、区内の戸数、人員、生死、出入りなどを把握することを規定している。竹下（2018）によると、このことは、「戸籍の作成という明治政府の行政事務に村や町を関与させないでおこうとした」ことを意味するという。とは言っても、「実際に“区”をどのように設定するか、誰を戸長にするかは、すべて、府県の地方官に任せるとしていた」ようであり、各府県の地方官によって規模がばらばらな“区”が設定されたわけではなかったとも記述されている。明治5年（1872年）大蔵省の布達により大区と小区が全国に設置されるようになった。しかし、大区小区制は長くは続かなかったのである<sup>(3)</sup>。明治11年（1878年）には三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）が制定され、郡区町村編制法により大区小区制が廃止され、府県の下に郡区町村を設置し、郡長・区長・戸長が配置されることとなった。井戸（1983）は、この他にも「町村の戸長を民選（公選）にしたこと」そして「郡を行政区画として認め、郡長の職権を強大にしたこと」などを郡区町村編制法の要点として挙げている。明治13年（1880年）には区町村会法が制定され区会や町村会が正式に議会として設置されることとなる。

その後、明治21年（1888年）市制町村制が公布され、市町村は自治体としての法人格を認められ、条例規則の決定権も与えられることとなった。現在の市町村制度の原型は、この市制町村制で確立したと言われており、これにより地方行政が大きく前進したともいえる。しかし、市制町村制の作成にあたって大きな影響を与えたモッセ（Albert Mosse）<sup>(4)</sup>の考えていた「自治」というのは、「市町村自身の意思で市町村を治めるという意味ではなく、中央政府が支持することを市町村が自発的に実施することである」という。現代の私たちが考えるような、住民の自主的な判断によって市町村の運営を行うというのではなく、国の下での運営を想定していたものであった。また、竹下（2018）によると、モッセは住民の声を反映させるという点は全く考慮しておらず、むしろ否定していたという。

翌明治22年（1889年）に市制が施行されたが、東京・大阪・京都の三大都市は特例として扱われ、この三市には市長と助役を置くことなく、それらの職務は府知事や書記官が行うこととなった。その理由として、北村（2013）は、「三大都市では、市民の中に選挙権をもたない無産階級の比率が高く、

特定の資産家による統治の危険性が高いと判断されたからである」としている。明治23年（1890年）には府県制・郡制が制定され、国の行政機関としてではなく、地方公共団体としての府県・郡についての規定が定められた。金崎（2020）は、この時期のことを「明治20年代以降は戦前の地方自治制度の確立期といえる」と述べている。その後、幾度かの改正が重ねられることとなる。三大都市に対する市制特例が廃止されたのは、明治31年（1898年）のことであるが、それは、ようやく三大都市も他の主要都市並みに市民が市長を選べるようになったということを表すに過ぎない。その後、大都市は府県からの独立を主張し、大都市と府県との対立が深まることとなる。中央政府は東京・大阪・京都に横浜・名古屋・神戸を加えた六大都市について、特例の拡大には応じたが、六大都市の特別市移行は認めなかった。北村（2013）によると、「中央政府の関心事項は、帝都東京の統治制度の再設計にあった」という。昭和18年（1943年）、市制町村制が改正されたその同じ年に東京都制が制定され、東京府・東京市・東京区を廃止し、東京都の設置と旧東京市の区域に法人格を有する区の設置、および都の長として東京都長官が設置されることとなった。

そして、終戦を迎え、我が国の地方自治制度は日本国憲法と地方自治法のもとで、再出発を図ることとなる。大都市の統治制度にも新たな動きがみられ、昭和21年（1946年）に設置された地方制度調査会<sup>(5)</sup>の答申を受けて、昭和22年（1947年）には地方自治制度の基本法となる地方自治法が、日本国憲法とともに施行され、それにより、東京都制・道府県制・市制・町村制が統合されたのである。昭和22年（1947年）の地方自治法には、特別市とは、①人口50万以上の市の中から法律で指定され、②都道府県の区域外にあるものとし、③行政区を設け、区は法人格を有せず、行政区の区長は、直接公選とする等と定められている。

これで、大阪・京都・名古屋・横浜・神戸の五大都市は、府県から悲願の独立を達成したと思われたが、大阪府・京都府・愛知県・神奈川県・兵庫県が黙ってはいなかった。「府県は、住民から直接選出された知事と議会を戴く地方自治体として、府県域全体の振興策を主導する立場にあり、五大都市への反発はすさまじいものであった」と北村（2013）は指摘している。日本国憲法第8章第95条には、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」とある。府県はこの住民投票の範囲についての曖昧さを突き、住民投票の範囲の解釈を「市民」から「府県民」とすることによって、特別市制度への移行を阻止することに成功する。ただ、京都市に限っては、市内の人口が府民人口の過半数を占めていたため、府県単位で住民投票を実施したとしても、特別市の移行を実現できると考えられていたが、市長選挙の結果<sup>(6)</sup>の影響もあり、他の4都市と同様に特別市に移行することはなかった。その後、府県と大都市の関係が良くなったわけではないが、昭和31年（1956年）に地方自治法が再改正され、特別市制度に関する規制が削除され、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸については、指定都市として、行政事務の処理に関し特例が認められることとなった。このようにして漸く政令指定都市制度は誕生したのである。政令指定都市制度が「妥協の産物」と言われるのはこのためである。

北村（2013）は、この大都市制度の対象が政策決定者たちの間では、旧五大都市のみが念頭に置か

れており、実質的な要件も移行手続きも定められなかったために、特例が認められる都市が拡大することに繋がり、大都市統治制度としての性格が希薄化していったことを指摘している。その後、平成16年（2004年）の地方自治法改正によって、地域自治区が市町村に設置できるようになるが、政令指定都市については、すでに行政区が必置とされていることから、「区地域協議会」を設置できるという特例が設けられた。政令指定都市制度については、昭和31年（1956年）の創設以来、人口要件が緩和されたこと以外で、平成26年（2014年）の地方自治法の改正までほとんど見直しは行われてこなかったと言える。この改正で、区の分掌事務に係る条例が制定され、総合区制度の創設や指定都市及び都道府県の事務処理についての調整連絡を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議の設置などが定められたのである。

## Ⅱ-2 政令指定都市の現状

次に、政令指定都市の現状を確認する。現在、全国に20の政令指定都市が存在する。政令指定都市といえば、「大都市」をイメージするのであれば、今ではそれは正しくないのかもしれない。政令都市制度の創設当初に指定された5市については、古くから商工業が栄え、人口が集中していた、いわゆる大都市であった。しかし平成11年以来、政府による基礎自治体の行財政基盤の強化を目的とした平成の大合併によって市町村合併を果たし、その数年後に市制変更をした大都市も増えてきている。堺市、新潟市、浜松市は市町村との合併により、相模原市、岡山市、熊本市は市町の合併により、また静岡市とさいたま市は一般市同市の合併により政令指定都市に移行している<sup>(7)</sup>。

さらに、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」に基づき、過疎地域の要件に該当する市町村を抱える都市として、政令指定都市の中では京都市と岡山市の名前が挙がっている<sup>(8)</sup>。大都市でありながら過疎地と共存するという地域も政令指定都市なのである。このように、政令指定都市を大都市として一括りにして議論することは難しくなっている。政令指定都市の多様化に伴い、市内での差異も生じているのではないかと想像できる。では、政令指定都市における行政区の成り立ちを見てみよう。

## Ⅲ. 行政区について

### Ⅲ-1 政令指定都市における行政区制度

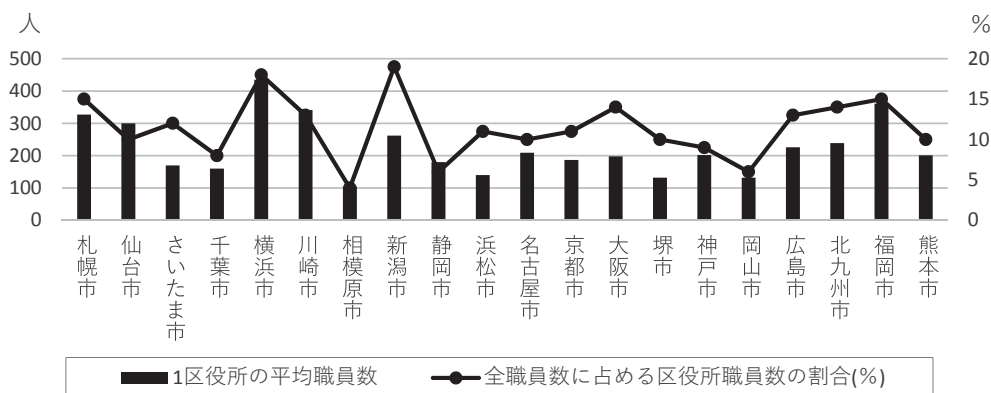
政令指定都市は、都道府県の区域に含まれる普通地方公共団体であるが、現行では、制度上の組織や機能等において他の一般市とは異なる扱いをされている。つまり政令指定都市は、大都市行政を合理的、能率的に行い、また市民の福祉向上を図るために、地方自治法及びその他の法令によって①事務配分の特例<sup>(9)</sup>、②関与の特例<sup>(10)</sup>、③行政組織の特例、④財政上の特例<sup>(11)</sup>が認められているのである。本稿では、③行政組織の特例に注目して考察を進める。

政令指定都市は、行政組織上の特例として、行政区を設置することができる。行政区は、地方自治法252条の20に基づき、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るものである。また区長の権限などについては、各市の判断で定めることができる。独立した法

人格は持たないため、公選の区長や区議会を持つ東京都の特別区とは異なるものである。行政区の持つ機能は、法律等で定められる事務以外は、市長に裁量が委ねられているため、政令指定都市における区役所の事務事業内容は様々である。区の分掌事務については、平成26年（2014年）地方自治改正法により条例で定めることとされているが、谷本（2020）は「区長の職務の実際には、地域との関係形成という市長の政治的な職務の一部を、区域を単位として分担している側面もあることに留意しておく必要」性があることを指摘している。

図表1は令和元年度の総務省の調査による政令指定都市の1区役所の平均職員数と全職員数に占める区役所職員数の割合を表している。1区の平均人口は新潟市の約10万人から相模原市の約24.1万人と政令指定都市によって大きな違いがあるが、その1区の平均職員数も相模原市の105人から横浜市の435人と4倍以上の大きな差異がある。また全職員数に占める区役所職員数の割合を見ると、相模原市の4%から新潟市の19%と約5倍の違いを確認することができる。人口10万人当たりの区役所の職員数でも最少の相模原市44人、最大の新潟市では263人となっている。相模原市のように小区役

図表1 政令指定都市における区役所の職員数（令和元年度）



（出所）総務省「令和元年度 指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」をもとに筆者作成。

所制を志向している政令指定都市は、大区役所制を選択している都市と比較すると相対的に組織や職員の配置などで簡素な運営が可能になると理解することができる。しかし、都市内分権の流れの中で、区独自の事業を行うことになる時、このままの体制で十分だといえるのであろうか。そこで、地方自治法の一部改正に伴う政令指定都市制度の見直しについて考察する。

### Ⅲ-2 政令都市制度の見直し～総合区について～

第30次地方制度調査会（平成25年6月25日）の答申を踏まえ、地方公共団体の組織及び運営の合理化を意図し、平成26年（2014年）地方自治法の一部が改正された。その内容の1つとして指定都市制度の見直しがある。具体的には、区の役割の充実と指定都市都道府県調整会議の設置が挙げられる。

区の役割の充実として、地方自治法第252条の2に「政令指定都市は、その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、前条第一項の規定にかかわらず、市長の権限に属する事務のうち特定の区の区域内に関するものを第八項の規定により総合区長に執行させるため、条例で当該区に代えて総合区を設け、総合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ことができる」とある。つまり総合区の設置は任意であり強制ではなく、部分的に導入することも可能であり、その扱いは各政令指定都市に任されたということである。では、総合区を設けることでどのようなメリットがあるのだろうか。あるいはデメリットはないのであろうか。行政区と総合区の違いをまとめたものが図表2である。行政区と総合区のどちらも政令指定都市の内部組織としての位置づけは変わらず、法人格も有しない。総合区になると区長の身分が特別職になることで、リーダーシップを発揮することが可能となり、また任期があることで、区政運営に腰を据えて取り組むことができると言えそうである。また、職員の任免権を有することにより、組織内のマネジメントを強化することが

図表2 行政区と総合区の違い

	行政区	総合区
1. 位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織
2. 法人格	なし	なし
3. 区長の身分	一般職（市の職員）	特別職
権限	原則、なし	職員任命権 予算を市長に提案する権利あり
選任	市長が職員から任命	市長が議会の同意を得て選任
任期	なし	4年
リコール	なし	あり
4. 議会	なし	なし

（出所）総務省「総合区の設置について」

できるのではないかと考えられる。しかし、総合区長がその権限を最大限に活かし、独自性を発揮することが可能となる一方で、他の区との釣り合いや市全体としての人事管理のバランスを考慮しなければならないという問題が生じるのではないだろうか。予算について市長へ提案をする権利を有する点については、地域の民意を一番近いところで把握している区長の意見が予算に反映されるという観点から、総合区の設置は都市内分権に寄与するとも言える。しかし、その設置は、すべての区ではなくて一部の区、あるいは全く設置しないという選択肢も市に与えられているため、総合区長にのみその権限が与えられると、総合区ではない区との間に行政サービスの格差が生じる恐れがある。2016年5月15日の毎日新聞は、同紙が行ったアンケートより「総合区の導入を検討しているのは、新潟・名古屋・大阪の3市にとどまり、大半は「メリットがない」として導入の予定はない」、と報じている。2021年9月現在、総合区を設置した政令指定都市はまだ1つもない。住民自治の強化を図ることが主な目

的として創設された総合区であるが、政令指定都市が求めているものとの間にはギャップがあると言わざるを得ない。このように地方自治法の一部改正があったものの、行政区の組織について大きな変化が見られなかったことを確認した。政令指定都市制度が創設されてから、ほとんど見直しがなされないまま65年余りが経過しているが、都市内分権という世の中の流れの中で、それぞれの行政区の内部ではどのような取り組みがなされているのか、また行政区が直面している課題はどのようなことなのか、京都市を事例として明らかにしていく。

## Ⅳ．京都市を事例として

### Ⅳ-1 京都市の行政区についての考え方について

京都については、前述した郡区町村編制法によって、明治12年(1879年)に上京区と下京区が設置され、それから10年後の明治22年(1889年)に京都市が誕生したという<sup>(12)</sup>。つまり京都市における区の歴史は他市のそれと比べても極めて長いということである。そのような京都市の区の取り組みについて検討する。

京都市は平成26年(2014年)の地方自治法改正を受けて、人口減少、少子高齢化等の区政を取り巻く環境の変化に対応すべく、「共汗で進める 新たな区政創生～京都市における区政の在り方について～」を平成28年(2016年)3月に策定している。そこでは、以下の4つの区役所像の目標を掲げている。それらは、①区民が主役の町づくりの総合的な推進・調整役としての区役所、②市政をリードする区役所、③おもてなしの心あふれる区役所、④ICT(情報通信技術)等を活用したスマートな区役所、である。一方、京都市は、行政区の適正規模及び区域の再編については、検討対象としていないという。その理由として、①地域のコミュニティ活動が行政区ごとに既に組織されていること、②住所表記の変更等による多方面への経費負担の発生、③戸籍や住民基本台帳データの修正経費のための税負担などを挙げている。3つの理由のうち2つが財政的な問題である。京都市の財政状況の悪化は、今始まったことではないが、令和3年(2021年)5月の末頃から新聞やテレビでも報道される機会が増えている。住民へのサービスを維持・充実させるためにも財源の確保、あるいは健全な財政運営は重要な課題となる。しかし、京都市の詳しい財政状況の考察は別の機会に譲ることとする。ここで京都市の区政方針をまとめると、従来の行政区に基づいて、理想の区役所像を目指しつつ区政を実施する必要があるという認識のもとでの取り組みということになる。まず京都市の各行政区の様子を人口構成から考察する。

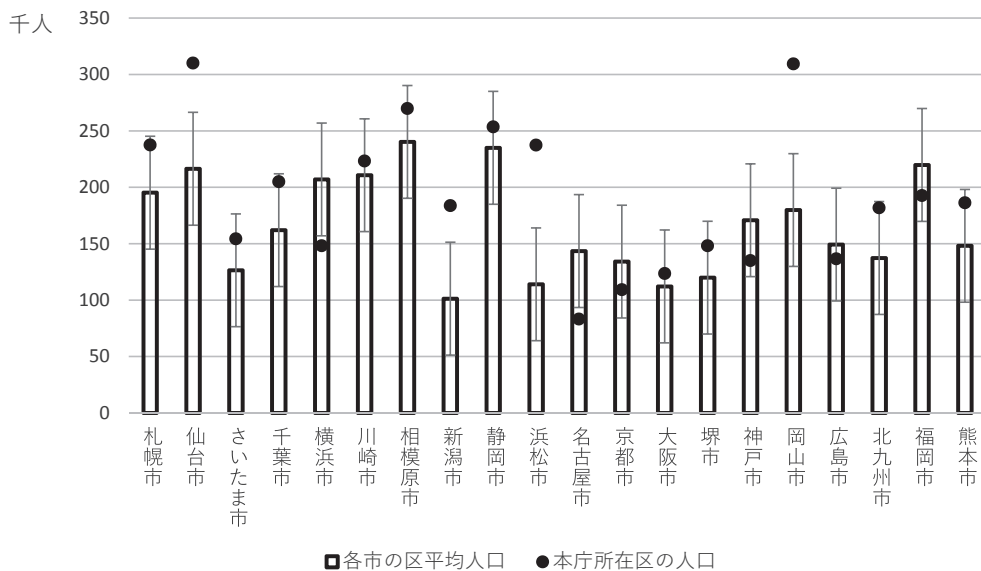
### Ⅳ-2 人口構成について

京都市の行政区の平均人口を他の政令指定都市と比較する。図表3は政令指定都市における行政区の平均人口と区内のばらつきを示したものである<sup>(13)</sup>。誤差範囲はそれぞれの市の行政区人口の標準偏差を表している。また●は、本庁所在区の人口を示す。京都市の区平均人口は、他都市と比べて少ない部類に属する。浜松市や岡山市については、本庁所在区の人口が突出していることを確認できるが、京都市においては、本庁のある中京区の人口が特に多いわけではない。図表4は、各区の京都市人

口に占める人口割合と各区人口に対する65歳以上人口の構成比と15歳未満人口の構成比（右軸）を示している。人口が最も多いのは伏見区で19.5%を占めてり、次いで右京区の13.9%となっている。

一方、最も人口が少ないのは東山区で2.5%、次いで上京区の5.4%となっている。人口の差は最大で7.9倍ある。65歳人口の割合については、京都市の平均が28.2%であるところ、東山区では34%を示し、特に高齢化が進んでいることがわかる。

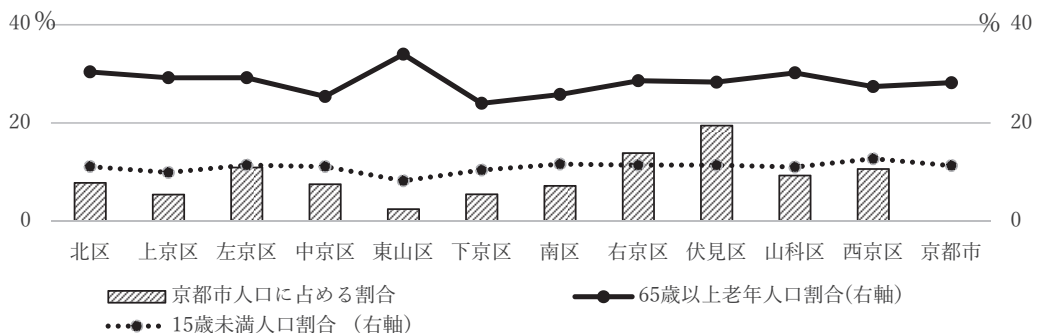
図表3 政令指定都市の行政区平均人口と区内のばらつき（平成27年度国勢調査）



(注) ●は本庁所在区の人口を表す。

(出所) 平成27年度国勢調査をもとに筆者作成

図表4 京都市 行政区別人口割合



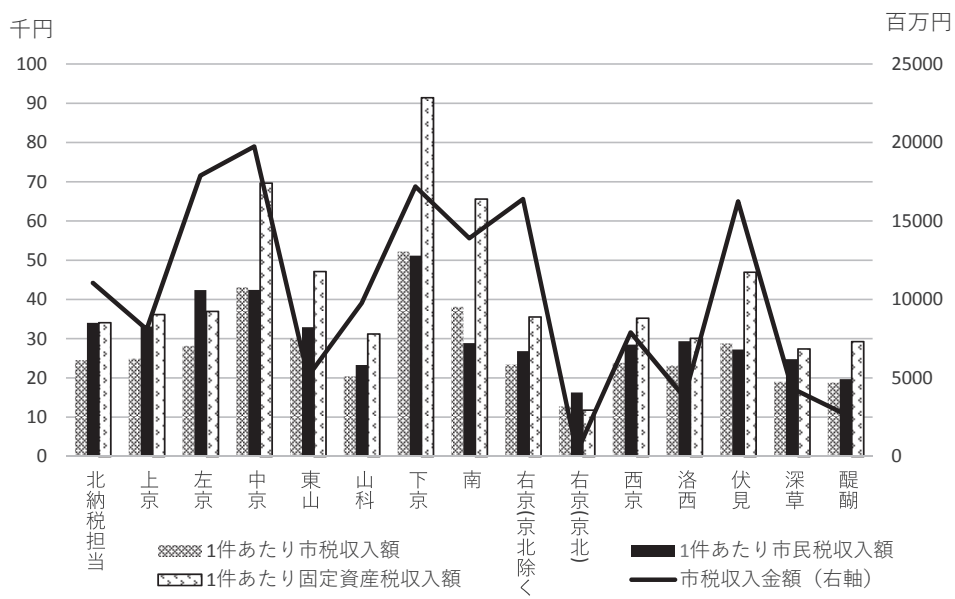
(出所) 2020.10.1.住民基本台帳をもとに筆者作成。

### Ⅳ-3. 収入構造について

次に各行政区の特徴を収入面から確認する。納税担当については、右京区は京北町とその他に、伏見区は深草・醍醐・その他に分かれ、全体としては15に区分されていることに注意が必要となる。図表5は、令和元年度の1件当たり市税収入額・1件当たり市民税収入額・1件当たり固定資産税収入額を示している。同時に右軸には市税収入金額をとっている。人口が少なく高齢化が進んでいる東山区は市税収入も小さい。一方で市税収入については、多い順に伏見区、中京区、左京区、下京区となっている。1件当たりの収入額を見ると、下京区が市税・市民税・固定資産税ともに大きく、特に、1件当たり固定資産税については、突出していることを確認することができる。図表6は、令和2年7月1日現在の京都市内の区域別住宅地と商業地の平均価格と平均変動率を表したものである。京都市は11の行政区にわかれており、区内でもそれぞれの地形や文化により地域差が存在するが、地価のグラフからも区の特徴を裏付けることができる。住宅地については、住環境や利便性に優れていると言われる上京区や中京区等で上昇幅が拡大している。一方、市内の中心部から距離のある山科区や右京区については、下落傾向にある。商業地については、中京区・下京区・東山区など観光エリアを中心にホテルの開業も相次ぎ、ホテル用地としての需要も高まったことから平均価格の上昇がみられる。ここまで、同じ政令指定都市京都市に属する行政区であっても似通っている訳ではなく、相違があることを明らかにしてきた。

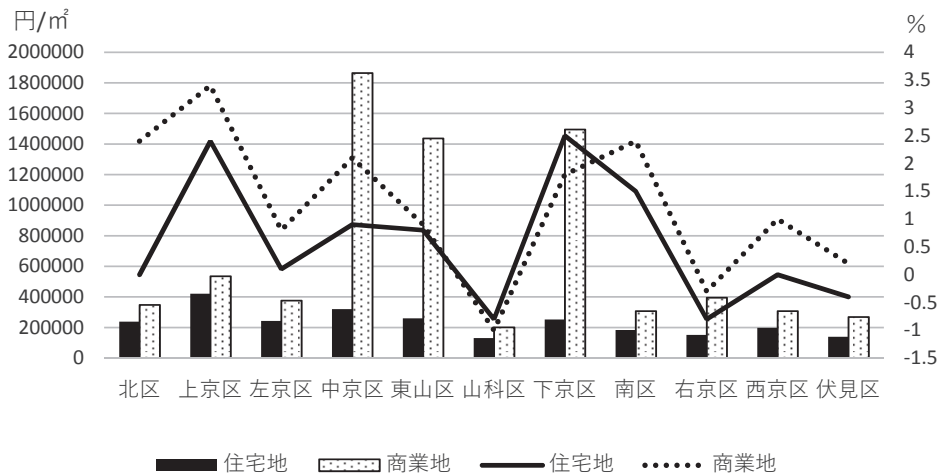
それでは、地方自治制度における「都市内分権」、「住民自治の強化」という潮流の中で、それぞれに地域特性を持つ京都市の行政区はどのようにしてその存在意義を示すのであろうか。次に京都市の

図表5 納税担当別市税収入状況（令和元年度）



(出所) 京都市税務統計 p.16-26 をもとに筆者作成。

図表6 京都市域の住宅地及び商業地の平均価格・平均変動率（令和2年7月1日現在）



(注)「平均価格」とは、基準値ごとの1平方メートル当たりの価格の合計を当該基準地数で除して求めたものをいう。

「平均変動数」とは、継続基準値ごとの価格の対前年度変動率の合計を当該基準地数で除して求めたものをいう。

(出所) 令和2年京都府地価調査に関する資料 p.36をもとに筆者作成。

行政区が取り組む自主事業について検討する。

#### Ⅳ-4 自主事業からの考察

京都市は、平成14年（2002年）10月に総合的・中長期的視点から行政区及び区役所の将来像について検討するため、「京都市行政区制度検討調査会」を設置している。その取り組みの一つとして区独自の事業予算「区民提案・共汗型まちづくり支援事業予算」の導入がある。これは、区民の声を市制に反映するためのシステムである。平成16年（2004年）度までの予算編成では区からの意見を予算に反映させる仕組みが明確になかったため、平成17年（2005年）度の予算編成から「区政策提案予算システム」を設置し、地域の実情にあった施策や事業を進めることができるようになった。さらに区長が先頭に立ち、地域課題の解決や地域のまちづくりを住民とともに進めるという考え方のもと、「区民提案・共汗まちづくり支援事業」を平成24年（2012年）度に創設した。さらに翌年度には、寄付金のメニューに「地域振興」を加え、応援する区を指定して寄付ができる仕組みを構築した。これによってこの寄付金は区の独自財源となる。まずそれぞれの事業について説明する。

「区民提案型支援事業」とは、区民が自発的、自主的に事業提案を行うもので、選考により採択されれば、経費の一部が補助されるというものである。各区の取り組み内容を精査すると、まちづくり活動を支援するものが多い。「共汗型事業」は、地域の課題解決のために区民と区役所が共に汗をかき取

り組もうとする区民ぐるみの事業を指す。この事業内容としては、健康長寿推進事業や地域の文化・観光振興、次代につなぐ子ども・若者の学びプロジェクト、引きこもりを考える会の創設など、各区のニーズが反映された取り組みが挙げられている。区の自主事業予算の配分方法<sup>(14)</sup>は、政令指定都市によってさまざまであり、「各区が直接財政担当部局へ予算要求」をするというのが半数を占めているが、京都市の場合は「約5割は均等配分、残り約5割は人口配分」となっている。京都市では、地域力推進室から予算の請求を行い、それを各区に上記の割合で配分するという。「区民提案型支援事業」については、制度創設時5,600万円であった予算が平成28年（2016年）度には約2倍の1億1,200万円に拡充されている。また共汗型事業については、平成29年（2017年）度予算編成から区が配分額を超えて予算請求をすることを可能とし、予算請求に係る区長の権限を強化している。図表7は区民提案型支援事業の採択件数を示している。制度の創設当時は、178件であったものが7年後の令和元年（2019年）には307件と採択件数が大きく伸びていることが分かる。都市内分権の具現化の一つと言えよう。都市内分権論とは、できるだけ住民に近い行政機関が行政サービスを提供することによって、住民の意見を吸い上げやすくするというものであり、その流れが一般的に推奨されている。

図表7 区民提案型支援事業の対する採択件数

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和 元 年度
採択件数	178	246	274	297	323	329	333	307

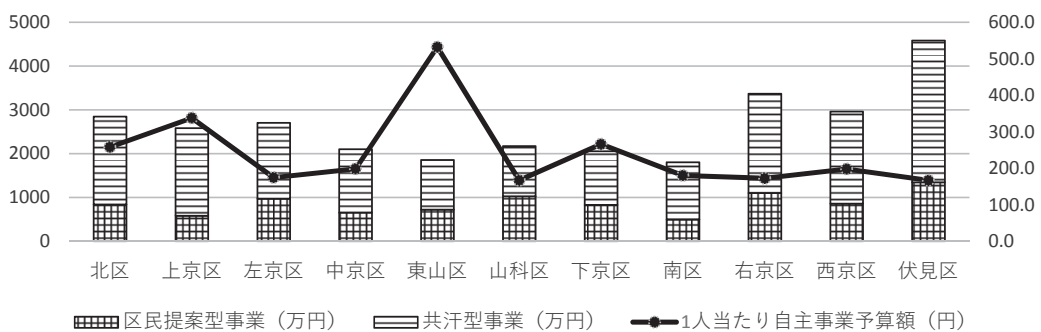
（出所）各年度区運営より筆者作成。

次に、各行政区の区民提案・共汗型まちづくり支援事業の予算額を確認し、行政区ごとに差異が存在するのかどうかを検討する。図表8は令和元年（2019年）度の京都市内の行政区別区民提案型事業予算額と共汗型事業予算額、そして一人当たり自主事業予算額を示したものである。グラフから伏見区の予算額が突出していることが分かる。このことは、伏見区の人口が多いことから容易に理解できる。一方で、折れ線グラフで表されている一人当たりの自主事業予算額を見ると、東山区が突出している。図表2で確認したように、東山区は人口も少なく高齢化が特に進み、市税収入も少ない地域である。また、前述した、1件当たり市税収入額が大きい下京区については、1人あたり自主事業予算額が大きいわけではないことも明らかになった。

さらに詳しくみると、令和元年（2019年）度の東山区の区民提案型事業予算額は721万円、共汗型事業予算額は1135万円で総額1856万円である。一方、伏見区の区民提案型事業予算額は1347.5万円、共汗型事業予算額は3237万円であり、総額は4583.5万円である。その差は、約2.5倍となっている。図表9は、区民提案・共汗型まちづくり支援事業にかかる予算総額のうち各区の配分割合を、この予算が創設された平成24年（2012年）度から令和3年（2021年）度までで比較している。これによると、ほぼ順調に配分を増やしてきたのは北区ぐらいである。左京区については、むしろ配分を減らしてい

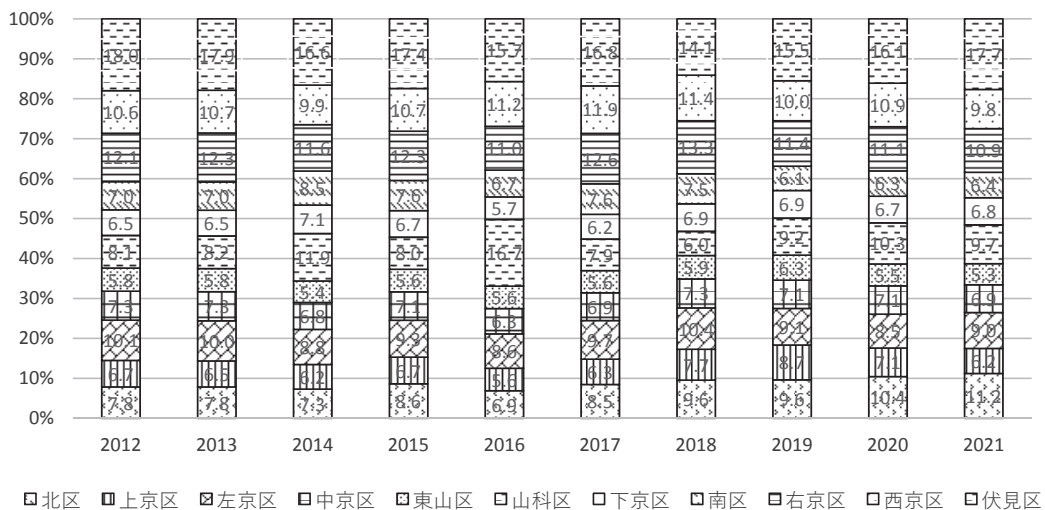
る。山科区は平成28年(2016年)だけ例年の約2倍の配分を受けていることを確認することができる。山科区は同年に区政40周年を祝う行事を行っているが、その翌年に区政60周年を迎えた南区については、配分が急激に増加したという事実を確認することはできない。予算の配分は均等割と人口比によるもののはずであるが、一つの区にだけ大きな配分を認めることもあるということが明らかになった。では、この配分割合は人口割合とどの程度リンクしているのだろうか。図表10は、京都市人口に占める各区の人口割合平均(2012年～2021年)と当該事業予算額に占める各区の配分割合の平均(2012年～2021年)を示している。伏見区、左京区、右京区については、人口の割に予算配分が少な

図表8 京都市 区別自主事業予算額(2019年度)



(出所) 平成31年度版各区運営より筆者作成。

図表9 区民提案・共汗型まちづくり支援事業予算額に占める各区の配分割合

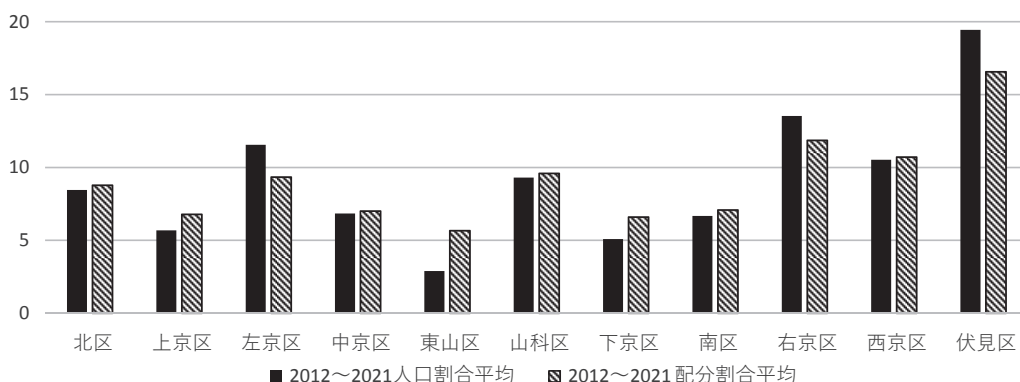


(注) 2017年度と2018年度については各区運営方針より筆者集計。

グラフの下から北区、上京区、・・・一番上が伏見区を表す。

(出所) 京都市各年度予算について 文化市民局事業概要より筆者作成。

図表 10 京都市に占める各区人口割合平均と区民提案・共汗型まちづくり支援事業総予算額に占める各区配分割合平均（2012年～2021年平均）



（出所）各年の住民基本台帳、京都市文化市民局事業概要および各区運営方針より筆者作成。

いということが分かる。一方、東山区、下京区、上京区は人口の割に予算が多く配分されている。その他の区については、配分割合と人口割合はほぼ等しくなっている。過分に予算が配分されている区があるのか、あるいは配分が過少となっている区があるのか、どちらにしても予算配分が同水準ではないことは明らかである。しかし、これが、予算請求における区長の権限が強化されたことによるものかどうかは明らかではない。

これらのことより、都市内分権という流れの中で、京都市の取り組みは、区民からの自主的な提案を求め、区民と区役所が協働で課題に対処するという形をとることによって、区の役割の充実化を図ろうとする施策であるという点で評価できると考える。ただ、区民からの提案数が増えれば増えるほど予算の確保が難しくなる中で、また京都市の財政がひっ迫し続けている状況の中で、持続的にこの制度を運営していけるのかという疑問が残る。左京区は平成30年（2018年）度の実績として、区民提案型支援事業の申請が38件あったうち、交付されたのは30件だと明らかにしているが、すべての行政区で住民の目に触れやすい方法での情報開示が進んでいるわけではない。

各区が取り組む事業名を並べてみると、安心・安全なまちづくり、子育て支援、健康長寿や地域の魅力を高めるための施策など、そこに暮らす人々にとって身近な課題が多い。住民に一番近い区が、迅速にまたきめ細やかに問題を解決することは好ましいことである。

しかし、それぞれの行政区が最大限に自主性を発揮することに力を注ぎ、その行政区の住民の利益ばかりを追求するようなことになれば、そこに生じる行政区間の格差を誰が調整するのであろうか。ある行政区の利益のみが大きくなり過ぎることによって、市全体にとっては不利益になってしまうことも懸念される。都市内分権を進めるために、区長の権限拡大、自主財源の充実、統一的な情報開示が期待されるが、行き過ぎた分権は、政令指定都市が求めているものではないのではないかと考える。

## V. まとめ

本稿では、政令指定都市に与えられた特例の1つである行政区に焦点をあて、これまであまり触れられてこなかった同一政令指定都市内の行政区間における都市内分権の現状について京都市を事例として明らかにした。考察の結果、都市内分権を進める過程において、予算配分において行政区間の差異が生み出されているということが明らかになった。人口減少や住民のニーズが多様化する中、住民に一番近い行政区の役割や存在意義を改めて考える時期がきていると感じる。地方のことは地方で決めるという考え方と、全国一律の行政サービスの提供、というものの両立は難しい。しかし区政の自主性を伸ばすことは大都市の自主性の強化にもつながるのではないかと考える。政令指定都市内に設置された行政区ではこれまで大きな違いもなく地域の住民に対して行政サービスを提供してきた。このことは大変重要な役割である。しかし都市内分権という流れの中で、区独自の取り組みを進めることはさらに意義があることではないか。但し、一部の行政区があまりにも独自性を強め、行政区内の利益を追求し過ぎることで、市の利益を損ねるようなことがあってはならない。また、他の区とは違う独自の取り組みがあるのならば、それについて住民に周知することも必要であろう。このような点に注意しつつ、行政区の存在意義を高めるには以下の見直しが必要であると考えます。

まず、財源については、独自財源をどのように確保するのかということである。使途の特定されない財源を広く確保することが重要となる。寄付金のメニューに「地域振興」を加えることにより独自の財源を増やすとしても、世間に政令指定都市の中の一行政区をどのように広くアピールするのか、という戦略的な視点も必要となる。さらに行政区の主体的な情報開示が未だ十分だとは言えない状況なので、情報の発信方法の改善や工夫も望まれる。情報公開の内容についても行政区間で統一性があれば尚良い。都市内分権という流れの中で、指令指定都市とその内側にある行政区の在り方を見直し、バランスのとれた都市内分権を進めるためにも、政令指定都市内部に存在する地域格差にも目を向ける必要があるのではないだろうか。政令指定都市に住む人々にとって、一番かかわりのある区に頼りがいのある存在としての機能強化が望まれる。

謝辞：資料の収集にご協力いただいた京都市立京都学・歴採館のスタッフ、また京都市地域力推進室に感謝の意を表したい。

## 注

- (1) 都市内分権論について、できるだけ区役所に行政事務の処理をさせることが住民の意向が反映して望ましいことになる、と北村（2013）は述べている。pp.108 参照。
- (2) 北村（2013） pp.199 参照。
- (3) 井戸（1983） pp.12-27 参照。
- (4) 竹下（2018） pp.212-248 参照。
- (5) 同調査会は、昭和21年の東京都制等の改正について、勅令第472号に基づき設置されたものであり、現行

の地方制度調査会とは設置根拠が異なる。(総務省30次地方制度調査会諮問事項「大都市制度のあり方」関連資料より)

- (6) 1950年2月の市長選挙で、特別市移行を最優先していた保守党候補が敗北したことが影響したと北村(2013)は指摘している。北村(2013) pp.33-34 参照。
- (7) 平成22年3月総務省「平成の合併について」pp.9より。
- (8) 総務省令和元年7月2日「過疎対策の地域指定の要件について」平成31年4月1日時点 都道府県別過疎関係市町村数 [www.soumu.go.jp/msin\\_contnt/000631818.pdf](http://www.soumu.go.jp/msin_contnt/000631818.pdf) 2021.9.16.閲覧
- (9) 事務配分上の特例とは、児童福祉に関する事務、都市計画に関する事務、道路に関する事務等を担うことになる。また教育に関する事務の関わりも増えることになる。
- (10) 関与の特例とは、市が事務を処理するに当たって、知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとされている。
- (11) 財政上の特例とは、大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるように、地方道路譲与税の増額、地方交付税の算定上所要な措置がなされ、また宝くじの発行が認められている。
- (12) 京都市 平成28年「新たな区政創生～京都市における区政の在り方について～」pp.3参照。
- (13) 堀内・鄭(2020)を参考にして筆者作成。
- (14) 総務省「令和元年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」を参照のこと。

## 参考文献

- 石見 豊(2013)、「大都市制度の再検討」『國土館大学政経論叢』第4号(通号第166号):65-92.
- 伊藤正次(2020)、「政令指定都市における区役所の組織と権限—収斂の終焉?」『都市問題』第111巻第6号:68-76.
- 井戸庄三(1983)、「明治初期の大区小区制の地域性について」『歴史地理学一二三』:12-27.
- 金崎健太郎(2020)、「地方自治制度の要点—地方自治の意義・歴史と地方公共団体の役割—」『アカデミア』, vol.135.10.1:8-13.
- 北村 亘(2013)、『政令指定都市』中公新書.
- 重森 暁(1996)、『地方分権 どう実現するか』丸善ラブラリー.
- 竹下 譲(2018)、『地方自治制度の歴史 明治の激論—官治か自治か』イマジン出版.
- 谷本有美子(2020)、「指定都市の「区政」と「区の自治」を考える—民主的統制からの展望」『都市問題』第111巻第6号:87-95.
- 橘田 誠(2020)、「政令指定都市行政区制度の現状と今後の展望」『公共政策志林』第8巻:1-13.
- 田村 秀(2007)、『自治体格差が国を減らす』新英社新書.
- 長浜政寿(1964)、「大都市の行政区について」日本行政学会編『行政研究叢書6大都市行政』勁草書房:77-87.
- 堀内 匠・鄭 智充(2020)、「合併政令市の引力と遠心力 浜松市行政区再編住民投票で問われた行革と自治区意識」『自治総研』通巻499号:86-122.

## 参考資料

- 総務省30次地方制度調査会諮問事項「大都市制度のあり方」関連資料
- 総務省「令和元年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」
- 京都市 平成28年「新たな区政創生～京都市における区政の在り方について～」
- 京都市 ホームページ
- 京都市各区 ホームページ