

第1章 政令指定都市移行に伴う行政区と区役所の設置

1 行政区の設置

1 行政区の設置の考え方

- 政令指定都市における行政区とは、市長の権限に属する事務を分掌させるために市の区域を分けて設ける区¹の区域で、条例でその区域を定めるものとされています。（地方自治法第252条の20）
- 本市では、政令指定都市移行に当たって、行政区の設置試案の作成等を、本市の重要施策策定にあたった広島市総合計画審議会委員及び専門調査員を中心に、行政法・社会学・経済学・地理学・都市工学などの学識経験者を構成員とする「行政区画研究会」に依頼し、昭和49年（1974年）3月、同研究会から「広島市行政区画調査研究報告書」が提出されました。
- この報告書における、「行政区の一般論的考察」の中で、「大都市において、都市としての一体性を保ちながら住民自治の実をあげるためには、市域を適正な区に分けて市民への行政サービスを統轄する機構としての行政区と区役所が必要である。」と行政区の設置に当たっての留意すべき事項及び区役所の機能のあり方が示されています。
- この報告書で示された「行政区設定に当たっての基本的留意事項」を要約すると次のとおりです。
 - 人口規模の制約
行政能力の集権化の限界と、地域住民への行政サービスの浸透度の両面から算定した結果は、15万人ないし20万人が適正規模と判断される。
 - 地域的広がり
人口密度、生業形態、立地条件、交通条件などの点からみて、一律な基準で地積を決定することはできないので、区役所への時間的距離が20分～30分に収まる地域的範囲を一応の基準とすべきである。
 - 土地利用状況、地形地物の重視
土地利用については、単に現状のみならず、将来の発展方向も重視しなければならない。また行政区の境界は、道路、鉄道、河川等の明確な地形地物によって画されることが必要であり、特に広島市の場合には川や鉄道が重要な区切りの標識

¹ 区
政令指定都市の区は、行政上の処務便宜のための区画、すなわち「行政区」とされ、東京都における特別区が「自治区」とされているのとは異なる。（広島市総務局市史編纂室編 「政令指定都市への歩み」）。

となろう。しかし、既存の社会的行政的組織の所管区域という区切りも、十分に尊重されなければならない。区の区域の設定にあたっては、地形地物の重視を原則とするが、社会的伝統その他をも十分に考慮して画一的・一義的に決定することは避けるべきであり、あくまでも総合的立場によらなければならない。

地域的一体性の重視

行政区は、社会的、政治的、行政的な単位として、一定の地理的範囲としてのまとまりが必要である。各地域の社会的性格や地縁的感情を十分勘案しなければならない。

国や県その他機関の管轄区域と区の区域の関係

国や県その他機関の管轄区域と区の区域とは、原則的に一致することが望ましい。

- また、区役所機能については、この報告書において次の3つが掲げられています。

- ・ 市民一般に均質公平な各種の行政サービスの提供
- ・ 市民の行政需要を適切にくみ上げるための第一線機構
- ・ 市民と市政をつなぐパイプ役

- この基本的留意事項等を踏まえ、この報告書で、「広島地区における行政区の具体的試案」が示されました。

これに基づき本市は区の区域を検討し、昭和55年(1980年)4月の政令指定都市移行時に、中区、東区、南区、西区、安佐南区、安佐北区、安芸区の7つの区を設置し、その後、昭和60年(1985年)3月、五日市町との合併により佐伯区を設置し8区となりました。

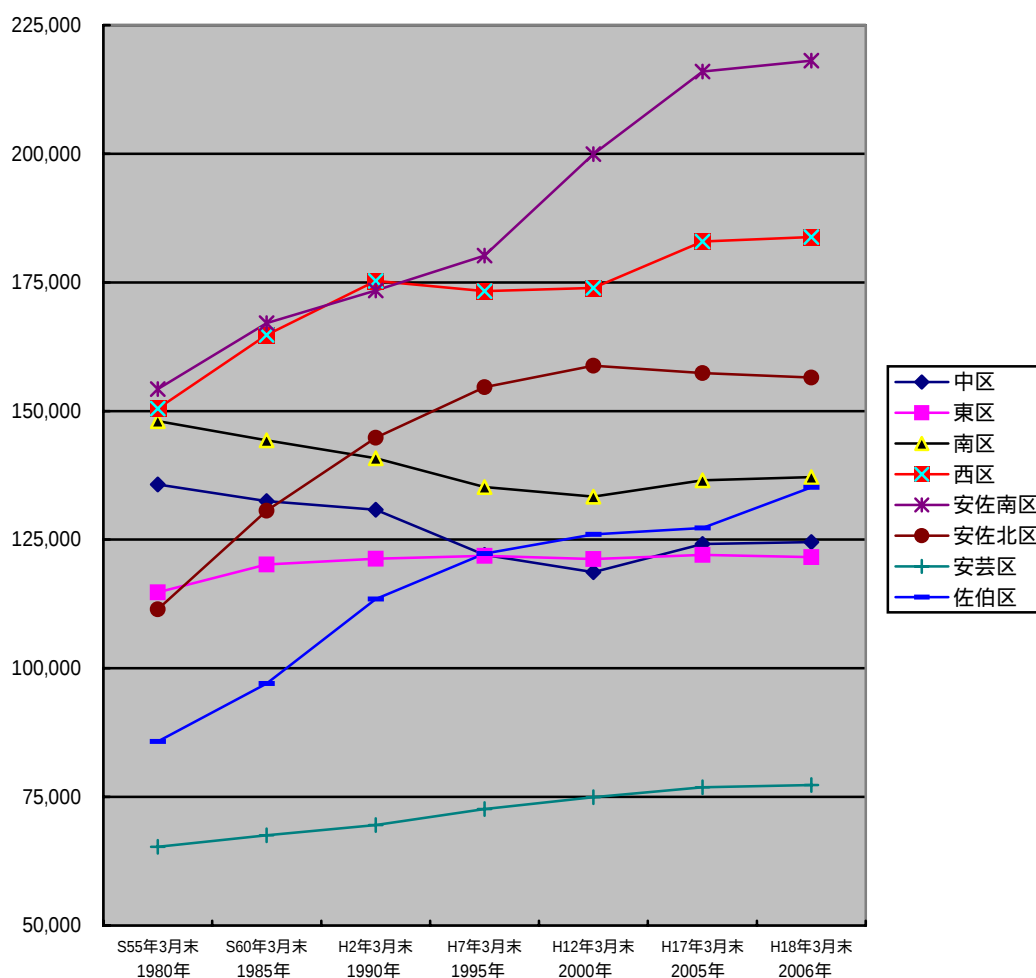
なお、平成17年(2005年)4月に合併した湯来町は、佐伯区に編入されています。



2 区の人口

- 現在の区別夜間人口は、安佐南区が最も多く約 21 万 8 千人、続いて西区、安佐北区、南区、佐伯区、中区、東区の順となっており、最も少ない安芸区が約 7 万 7 千人、8 区の平均は約 14 万 4 千人です。(平成 18 年(2006 年)3 月末現在、住民基本台帳及び外国人登録の人口)
- 人口推移を見ると、政令指定都市となった昭和 55 年(1980 年)から平成 18 年(2006 年)の間に最も人口が増えたのは、安佐南区の約 6 万 4 千人、次いで安佐北区が約 4 万 5 千人、西区が約 3 万 3 千人です。一方、中区、南区では、約 1 万人余りそれぞれ減少しています。

[区別人口の推移]



人口は住民基本台帳及び外国人登録者数によるもの。佐伯区の人口は、合併前の旧五日市町と旧湯来町の人口を加味したものである。

[区別人口構成の推移]

(単位:人)

区分	昭和55年(1980年)			平成7年(1995年)			平成17年(2005年)		
	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
中区	26,292	99,877	12,140	16,502	93,177	18,407	13,192	87,805	24,249
東区	29,865	79,631	7,722	22,223	87,623	14,729	18,494	80,368	21,431
南区	31,182	108,016	12,244	20,075	98,855	19,104	18,411	93,306	25,156
西区	36,631	107,091	11,460	29,240	128,641	20,494	26,909	125,773	29,411
安佐南区	44,934	103,434	9,277	31,530	134,194	18,985	37,821	148,962	30,725
安佐北区	32,140	71,981	9,107	27,610	107,280	19,032	22,053	101,884	28,584
安芸区	16,881	44,028	4,851	12,289	53,752	8,497	12,053	51,507	13,072
佐伯区	24,371	57,376	5,527	24,476	87,456	12,592	20,200	91,162	21,970
全市	242,296	671,434	72,328	183,945	790,978	131,840	169,133	780,767	194,598

人口は国勢調査の結果。

- 本市の昼間人口と夜間人口を比較すると、商業施設や官公庁、銀行、企業等が集積する中区では昼間の人口が夜間の約2倍と多くなっており、南区、西区でもやや多くなっています。他の5つの区では、夜間人口の方が多くなっています。(平成12年(2000年)10月1日現在、国勢調査)

[区別昼夜間人口]

区 分		中区	東区	南区	西区	安佐南区	安佐北区	安芸区	佐伯区
人口 (人)	夜間人口(人)	124,673	123,202	135,364	179,325	203,664	156,361	75,367	126,809
	昼間人口(人)	250,990	104,849	155,291	190,054	171,731	128,906	62,303	99,281
昼間人口 / 夜間人口 (%)		201.3	85.1	114.7	106.0	84.3	82.4	82.7	78.3

人口は国勢調査(平成12年(2000年)10月1日)の結果。

- これら区別人口を他の政令指定都市と比較すると、1区平均人口が最大となっているのは静岡市の約23万7千人、最小は大阪市の約10万9千人です。15政令指定都市の1区当たりの平均人口²は、約15万4千人であるのに対し、本市の1区平均人口は約14万4千人であり、約1万2千人少ない状況です。(平成18年(2006年)1月1日現在、推計人口³)

² 各市の人口の合計を、政令指定都市の区の数(148)で除したものの。

³ 国勢調査人口を基礎とし、これに毎月の住民基本台帳及び外国人登録の増減を加減したものの。

3 行政区の分区・合区の考え方

- 本市の行政区は前述の「1 行政区の設置の考え方」に基づき設置されたものです。行政区の区域の変更は、単に行政のみではなく、市民や企業等にも多大な影響を与えます。したがって、行政区の分区・合区が必要になる場合とは、現行の区において、相当な人口の増加・減少があり、区役所がその機能を十分効果的に果たせない状況が生じ、その問題が行政区の分区・合区によってしか解決できない場合と考えられます。

（参考） 行政区の分区・合区による影響例

- ・ 地方議会議員の選挙区等の変更
- ・ 区役所の設置
- ・ 住所等の表示の変更
（戸籍や住民基本台帳等市の行政全般の修正）
（個人、企業等における住所の修正） 等

- 現在の各区の人口は、設置当時と比較すると、安佐南区と安佐北区などで増加していますが、両区とも区役所が開庁している昼間人口は、夜間人口と比べて少ないことや、今後の本市の人口の動向（人口増加の鈍化、将来に予想される人口減少等）、他の政令指定都市における区の規模等を考慮すると、現段階では本市の行政区の分区・合区は必要ないと考えられます。

2 区役所の設置

1 区役所の法的な位置づけ

- 政令指定都市においては、行政の効率的な執行と市民福祉の向上を図るため、事務の配分、行政組織等の各面において、他の一般市とは異なる特例が定められています。（地方自治法第252条の19～21）

[行政組織上の特例]

- ・ 区役所又は必要があるときはその出張所を設置する。（同法第252条の20第1項）
- ・ 区役所に区長を置く。（同法施行令第174条の43第1項）
- ・ 区に選挙管理委員会を置く。（同法第252条の20第4項）
- ・ 区ごとに区地域協議会又は区の区域を分けて地域自治区を置くことができる。
（同法第252条の20第7項～9項）
- ・ 区に区助役1人を置くことができる。（同法施行令第174条の43第2項）
等
- このほか一般の市では市長権限とされている事務が、政令指定都市では、戸籍法等個別の法律において、区長の権限と定められているものがあります。
- なお、区役所・出張所の位置については、「住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない。」と規定されています。（同法第4条第2項）

2 区役所設置の考え方

- 政令指定都市移行後の区役所の組織の検討に当たり、先述した行政区画研究会から示された3つの区役所機能、即ち、
市民一般に均質公平な各種行政サービスの提供
市民の行政需要を適切にくみ上げるための第一線機構
市民と市政をつなぐパイプ役
を踏まえ、大都市における行政需要を的確に満足させるためには、地域に密着した行政機能について大幅な権限をもつ地域行政機関を設置することが必要であるとの考えから、次の基本的な方針で本庁と区役所との事務を分担することにしました。

[本庁と区役所との事務分担の方針]

本庁と区役所の事務分担を行うに当たっての基本的方針は、次のとおりとする。

本庁の事務

本庁の事務は、市政の各分野における全市的な基本計画の策定及び総括、制度の制定等全市的事務で、おおむね次のような事務とする。

- ア 基本計画の策定
- イ 全市的な広域的処理、統一的処理を必要とする事務
- ウ 区役所の行政機能を越えた事務、大規模施設の設置管理及び高度の専門的技術を要する事務
- エ 都市経営における執行的指導権を確保するために不可欠な管理事務(予算、人事、統計など)
- オ 区役所事務に対する支援、指導に関する事務
- カ 本庁と区役所及び区役所相互間の連絡調整に関する事務
- キ その他、区役所で処理することが不適当な事務

区役所の事務

前述の 3 つの区役所機能を果たすため、おおむね次のような事務とする。

- ア 住民の日常生活に密着した事務
- イ 地域的な行政需要の充足に関する事務
- ウ 個別出先機関の地域的調整に関する事務
- エ 区域内住民に対する広報公聴活動に関する事務
- オ その他、区役所に分掌させることが適当と認められる事務

(「指定都市移行後の本庁及び区役所の組織・機能について」(昭和 53 年(1978 年) 9 月)を参考に作成)

- 区役所の具体的な組織をつくるに当たっては、昭和 40 年代から 50 年代にかけて旧広島市周辺町との合併が行われた経緯など本市の特徴を踏まえ

合併により行政区域が広大となっていること

合併後日が浅く、合併まで町役場が果たしてきた機能を低下させない配慮を要すること

合併地区には、近郊住宅地的な性格をもつ地区や農林振興地域をもつ地区等それぞれの地域特性があること

合併地区は、概ね、道路、農林道、水路、河川等の未整備な地区が多く、これらの整備事業に積極的に取り組む必要があること

などから、地域の行政需要に対応しうる総合的な機関として整備することにしました。

- このため、本市の区役所は、それまでの他の政令指定都市の多くで見られた戸籍・年金・税務等を中心とした区役所の業務に加え、
 - 児童・母子福祉、高齢者福祉、障害福祉及び生活保護に関する業務
 - 農林業振興に関する事務、道路、橋りょう、公園等の施設の新設、改良、維持補修の業務
 - 建築指導や区役所所管事業に必要な用地の取得に関する業務などを、また、区役所の機構に、福祉事務所を組み入れました。また、区役所の総合性を高めるため、区役所庁舎内には保健所や水道局の営業所も設置するなどしてスタートしました。
- また、本市の区役所は、地震・風水害等の災害時には広島市地域防災計画に基づき区の災害対策本部が設置され、災害応急対策、情報伝達、復旧等の中心的役割を担う防災拠点施設として位置づけられました。

【参考】政令指定都市における区役所機能の変化

政令指定都市における区役所の機能は、時代とともに変わってきています。昭和 31 年（1956 年）の政令指定都市制度の創設時に政令指定都市となった市は、戸籍・年金・税務等の窓口サービス中心の、いわゆる「小区役所制」を採用しました。その後、1960 年代から 1980 年代に政令指定都市に移行した市においては、福祉・土木・建築確認、公共施設の維持・管理等も行う、いわゆる「大区役所制」を採用する市が多くなり、最近の動向は、政令指定都市移行時に、いわゆる「小区役所制」を採用していた市が「大区役所制」指向を強めつつあります。

区役所機能 都市名	戸籍・年金・税務等の窓口 サービスを中心としたもの	窓口サービスに、福祉事務 所、保健所機能を加えたもの	窓口サービスに、福祉事務 所、保健所、土木事務所機 能を加えたもの
札幌市 (昭和 47 年(1972 年))			
仙台市 (平成元年(1989 年))			
さいたま市 (平成 15 年(2003 年))			
千葉市 (平成 4 年(1992 年))	○ —————→		
川崎市 (昭和 47 年(1972 年))	○ —————→		→
横浜市 (昭和 31 年(1956 年))	○ —————→		
静岡市 (平成 17 年(2005 年))			
名古屋市 (昭和 31 年(1956 年))	○ —————→		
京都市 (昭和 31 年(1956 年))	○ —————→		
大阪市 (昭和 31 年(1956 年))	○ —————→		
堺市 (平成 18 年(2006 年))			
神戸市 (昭和 31 年(1956 年))	○ —————→		
広島市 (昭和 55 年(1980 年))			
北九州市 (昭和 38 年(1963 年))	○ —————→		
福岡市 (昭和 47 年(1972 年))			

() は、政令指定都市移行の年。

は、現在の区役所機能、○は、政令指定都市移行時の区役所機能を示している。