

# 大都市と都市内分権

— 都市政策主体と住民自治の両立 —

森 裕之 立命館大学教授



橋下徹市長と「維新の会」が強引に進めようとしている「都構想」の欺瞞が明らかになってくるなか、より多くの市民との共同がもとめられています。

「都構想」との新たなたたかいに向け、大都市における住民自治の発展方向や「住民参加のまちづくり」とは何か、皆さんとご一緒に考えるべく問題提起を森裕之先生に講演していただきました。議論の参考にさせていただければ幸いです。

なお、6月12日開催の日本共産党議員団主催の市会報告会での講演を一部加筆修正して作成しました。

## 目次

1. 「大阪都構想」の提起	2
2. ニューヨークのコミュニティ委員会(コミュニティ・ボード)	3
3. 日本における都市内分権－新潟市「区自治協議会」の事例－	10
4. 大阪市における都市内分権－区政会議－	12
5. 地方自治法改正案と大阪市	14
資料：当日レジュメ	16

## はじめに

市政報告懇談会の場にお招きいただきありがとうございます。今日は、大阪市で進められている地域単位の民主主義、住民自治について考えていきたいと思います。この大阪市という大都市において、住民自治はどうすれば充実したものになるのか。いわゆる都市内分権をどのような施策で押し進めていくのかということです。

これについてどういうふうにと考えたら良いのかという事について話して欲しいというご依頼がありました。



## 1. 「大阪都構想」の提起

大阪都構想の本質は、大阪市という歴史的大都市をつぶすということです。普通に考えて、あつてはならない話です。

大阪市は日本を代表する歴史的都市です。戦前は日本最大の都市であり、人口は330万人に上っていた。第二次大戦中には大空襲で中心街は焼け野原になった。この中之島もそうだったわけです。そこからもう一度復興し、これだけの大都市として先人が作り上げてきたこの大阪市を、二重行政だとか、無駄だとか、ワン大阪といった訳のわからないフレーズで市民を扇動してつぶしてしまうなどというのは絶対あつてはならない話だと思います。

このような歴史的大都市をつぶすなどということは、ヨーロッパやアメリカでは絶対にあり得ないでしょう。こんな話が出てきた瞬間に、「歴史的大都市をつぶすなんてことはけしからん、以上。」で終わってしまう話です。ところが、大阪の人っていうのは何でもお金に換算する傾向があ

り、「二重行政やめたらなんぼ浮くんや」とか、「法定協議会で4千億円浮く言ったのが20億円しか浮かない」とか、「9億円」だとか。そういう話をしているのですが、それは本質的な議論ではないと私は思っています。

ただし、大阪都構想が投げかけた課題の中で、傾聴に値するものはあつたと思います。ほとんどは荒唐無稽なものですが、たしかに耳を傾けるべき点はあつた。それが無ければ大阪市民がいくら政治のムードにのつて、維新だ、橋下だと言っても、これだけの支持が続いていくということは無かつたはず。これが住民自治なんですね。

260万人以上いる大都市で、皆さんの声が市役所に届きますかといわれると、たしかに届かないと感じるわけですよ。それを届くようにしましょう、届くためには大阪市をバラバラにするんだと橋下・維新の会は主張した。そして、区長を選挙で選びましょう、議員を選挙で選びましょう。それが住民自治なんですよというフレーズを繰り返

した。それは確かに住民の意識の中に落ちてくるものがありました。それが大阪市を廃止・解体するという事とセットになっていた。

しかし、考えてみれば、大阪のような大都市は国内外に数多く存在しており、そこでも同じ状況があるはずで、つまり「住民の声が届きにくい」「市民の思いが届きにくい」という悩みはどこも抱えているはずなんです。そういった都市はいったいどういった制度を取り入れて、大都市というすばらしい都市政策の主体であり住民の暮らしの場、それと住民一人一人の声が届く住民自治を、うまく両立させているのか。今日はこれについて、その一例としてニューヨーク市の事例についてお話ししていきたいと思います。

その前にぜひとも確認しておきたいことがあります。それは、橋下市長の住民自治観はきわめて特殊なものであるという点です。端的に、それは間違った考え方であると言ってもよいものです。彼はよく市長一人で260万人市民を見ることは出来ないと言っています。そんなことは当たり前であるし、そもそも一人で見えていけるとは市民は誰

も思っていません。一人の人間が市民全員を見ようなんて、人口が100万人だろうが10万人だろうが1万人だろうが無理に決まっている。だからこそ、地方議会という組織があり、現場の最前線で行政を担う公務員組織があるのです。議員や職員が住民のあらゆる生活空間の中に入り込んで、そこで市民と対応するなかで、市民生活の実態や市政に求められるものを吸い上げる役割を果たしている。それでも不十分なので、住民による直接参加だとか、市民会議といったものがつくられてきたのです。

このような地方自治に係るさまざまな制度が毛細血管のように広がっていく中で、はじめて住民自治というものが機能するのです。自治体の規模が大きくなればなるほど、ますますこれらの諸制度が重要になってくるのです。

換言すれば、彼の言っている、市長一人で260万人見られないというのは独裁者の発想です。これは本来の住民自治のあり方とは相容れないものだということは最初に申し上げておきたいと思います。

## 2. ニューヨークのコミュニティ委員会 (コミュニティ・ボード)

### (1) ニューヨーク市

それでは、他の大都市ではこのような多様な制度に依拠しながら、どのように優れた住民自治を推進しているのでしょうか。その代表的なのが、日本でも紹介されることが多いアメリカのニューヨーク市です。このコミュニティ委員会、つまり地域の共同体組織が重要な役割を果たしていることで有名です。コミュニティ委員会は、英語でコミュニティ・ボード (community board) と言います。ボードというのは会議、委員会のことで

あり、日本での地域自治組織、また大阪では区政会議といわれるようなものに当たります。しかし、それが市政全体に組み込まれることによって、住民自治が巨大都市ニューヨークの中で機能している。それについてみていきたいと思いません。

ニューヨーク市は人口がだいたい800万人くらいの巨大都市です。それが大きく5つの区に分かれています。5つといっても100万、200万の規模であり、それ自体が大都市というスケールです。その一つが大阪市くらいの規模になります。です

ので、5つの区に分かれているから住民自治が機能するなんていうのはあり得ないわけです。そこで彼らがつくったのが、コミュニティ委員会というものです。

### (2) コミュニティ委員会の経緯

コミュニティ委員会は長い歴史があります。遡ってみると、元々ニューヨーク市の真ん中にあるマンハッタン区がその嚆矢（こうし：物事の始まり）となりました。ご承知のとおり、マンハッタンというのはウォールストリートやエンパイアステートビルのあるニューヨーク市の中心街です。その区長だったワグナーさんという人物が、この区は大きすぎるから12の地区に分けることを決定しました。その12地区毎に、コミュニティ計画協議会という単位の地域会議体をつくるわけです。

そこでは、それぞれの地区の住民を指名して、12の地区で一つは土地利用の計画について、もう一つは予算に対して、区長に意見を言う権利を与えました。

ただ、後で大阪市の話をしませんが、こういう仕組みは区長に権限が無くては意味がないのです。大阪市はそういう状態になっています。区長に何か言っても、区長にはほとんど何の権限もない。言っても検討しますとか何とか言って適当にほったらかしにされてしまう。それは制度上そのようにならざるを得ない。それと似たような状態が、マンハッタン区でも当初あったと推察されるわけです。

この取り組みが市全体に広がっていきます。その契機になったのが1968年でした。さらに、このような動きに合わせて、分けられたコミュニティ地区に合わせて市役所が出先機関をつくっていきます。日本語に訳すと「近隣地区行政事務所」ですが、日本的に言うと区役所に近いものが出来たわけです。それによって、小分けにされた地区と、区役所が一体化して街づくりをしていこうと

いう動きを市としてもつくってきました。

このような動きの中で、ニューヨーク市の中では「分権と参加」というスローガンを市の基本条例にしていこうという気運が高まってきます。分権というのは、巨大都市の中でも地域のコミュニティが権限を持ちましょうということです。そこに市民の人は積極的に参加していきましょう、それによって市政をみんなで支えていきましょうという考え方を、市の基本条例に入れていくというものです。

これはすばらしいことだと思います。大阪市でもこういった条例を真面目に考えて、具体的な制度づくりを推し進めていくべきだと思います。

しかし、1975年にニューヨーク市の財政が破綻します。今デトロイト市が破綻していますけれども、それと似たような状態が起きました。その結果、「分権と参加」の条例を作るという気運が一気に沈静化して、むしろ行財政計画をどうするかという動きが強くなってきました。

こうした中で、基本条例をつくる動きは止まるのですけれども、この理念を支えていた各地区ごとの自治の取り組みというものは動いていました。それがコミュニティ委員会というものに結実し、1977年、財政危機のさなかに始まっています。これは財政危機とも無縁ではありませんでした。財政危機を克服するという目的を含みながら、小さな自治の単位をつくっていったのです。

これは、市役所が地域での仕事を放棄するという事ではなくて、住民の暮らしにより近いところで、何が必要で何が必要でないかということを常に考えて下さいという意味がこもっています。また、ある地域はこんなことをやっている、この地域はやってないとそれはおかしいんじゃないかというかたちで、財政支出をチェックさせようという意図もありました。つまり自分たちは、市が財政上苦しい状態なので我慢しているのに、他の地域でこんなお金の使い方をしているのはおかしいのではないかと、こういう抑制を働かせるということがあったわけです。

### (3) コミュニティ委員会の概要

そういった中で、1977年からこのコミュニティ委員会がつくられます。具体的にどんな状態になっているのかということこれから見ていきたいと思います。

全体で59あります。つくられたときから変わっていません。59というのは、どれくらいの人口規模かということ、だいたい25万人程度という事です。元々大阪都構想では、中核市なみの人口30万人をめどに特別区をつくるとしていましたので、それよりも少ない人口規模になっています。それぐらいの範囲で住民自治を考えていきたいと思います。ということが当初から想定されていたのです。

だから、今の大阪都構想の五区案になると、人口が50万人とか、60万人とかという規模になりますから、ニューヨーク市のコミュニティ委員会の取り組みに比べると、かなり人口規模が大きいものです。

それでは、実際に今の59地区の一地区当たりの人口を具体的に見てみると、5万人～10万人と比較的小さいところが11の地区あります。そして10万人～15万人が22地区、15万人～20万人が22地区、20万人～25万人が4地区という状況になっており、それぞれにコミュニティ委員会が設けられてオフィスも設けられています。ここを拠点として、コミュニティ委員会が機能していくということになります。

### (4) コミュニティ委員会の委員

#### ①委員の構成

では、どういう人たちが委員をやっているかということですが、委員については区長が任命することになっています。

委員の上限数は50名です。これは、大阪市の区政会議の上限数と同じです。この50名の内訳に関してですが、半分はその地区から選ばれた市議員が推薦する事になっています。その理由は、お

そらく投票による民意を運営に近いところでも反映させるというところにあると考えられます。議員に選ばれた人が責任持って指名するということで、このコミュニティ委員の責務の重さというものを担保しているとみてもよいかもしれません。

残りのコミュニティ委員は一般住民の中から選ばれるのですが、その中には例えば住民組織とか、NPOとか、そういった人たちが委員を推薦することも認められています。

また大きな特徴として、市の職員も委員になれるのです。但し、その場合でも全体の4分の1、全体の25%以上を市の職員が占めてはいけないという縛りがあります。

私は市の職員がこういう委員会に入ることはとても良いことだと思っています。その市の職員が一人の委員として入って、地区のことを真摯に一緒になって議論するということが、市役所と住民の間の信頼関係に通じていくことになります。それがないと、いくらすばらしい施策だといっても容易に進むことはありません。

こういった話で思い出すのが、少し余談になりますが、「葉っぱビジネス」で有名な徳島県の上勝町の事です。

私が上勝町に関心をもったのは「葉っぱビジネス」ではなく、ゴミを町が集めていないという事でした。「ゴミゼロ宣言」というものを掲げて、行政がゴミを集めてないのです。

町がゴミを集めなくて、住民はどうしているのかというと、住民がゴミを30種類以上分別して、彼ら自身が村の真ん中にあるセンターに持って行くのです。高齢者とかは職員がサポートをしたり、もしくは地域で若い人が代わりに持って行くという助け合いをしています。生ゴミとかは出来るだけ自家処理する。そのためのコンポストは町の方で補助金を出して設置しています。

私が興味があったのは、今迄普通にゴミを集めていたものを急に集めなくなった事を住民がいかにな納得したのかでした。自分で持って来て、しかも分別しなさいといわれて、通常であれば住民は

猛反発するはずです。こんなことが何故できたのかということに非常に興味を抱きました。

それを当時の町役場の責任者の方に尋ねると、答えは非常に明快でした。「役場の職員と住民との信頼関係です」といわれた。そこで私が「その信頼関係はどうやってできたのですか？」と聞くと、この答えも次のように明快なものでした。

「ゴミゼロ宣言」に基づく施策を行う10年近く前から、上勝町では「1Q（いっきゅう・1 Question）運動」というのを町全体でやってきました。町を話し合いができる小さなコミュニティ単位に分けて、そこで特段問題がなくても、とにかく月一回集まって村の課題や地域の将来について語り合う。職員もその地区に住んでいる限りは一人の住民として参加する。そこでいろいろな問題を話し合い、打ち明け合って、議論をし合うわけです。

そういう中で、町の職員の人を通じて、行政が何を考えているのか、どういうことをやっているか、どういう思いでここに住んでいて、自分たちの暮らしをどういうふうに見てくれているのか。こういうことも自然にわかってくるのです。住民であり職員である人たちの思いを一般の住民の人たちが受け止める土壌をつくりあげた。そういう中で、住民と行政との間の強い信頼関係ができてきたのです。

それで町役場が、ある日「ゴミはもう集めません」「30種類以上の分別です」という施策を住民に行くと宣言するのですが、その時に反対の声は上がらなかった。その秘密が、このような住民自治の取り組みを通じてつくりあげてきた信頼関係にあったのです。

役所の職員たちが、自分たちのことを一生懸命考えてくれてやってくれている。それが長い間の「1Q運動」を通じて話しをしていくようになった。その行政が、ゴミを出さない町をつくりたいと言っている。そのような高らかな宣言や理念はたしかに将来の世界を考えると正しいものだ。その行政が、住民には申し訳ないが、自分でゴミを

持ってきて分別もしてくれと言うのであれば、我々としても喜んで協力しようではないかと、住民の人たちは納得したのです。

つまり、住民にとって役所の職員は敵じゃない。むしろ、もっと信頼を深めていくべき相手である。そういう事を考えると、職員の人が地域の会議体に入ってくる事は、とても大事なことだと思っています。

ちょっと余談になりましたけれども、大事なことなので申し上げておきました。

### ②委員報酬・任期等

コミュニティ委員は無給です。ただし、会議に出席する経費、交通費だけは支弁されます。ですので、コミュニティ委員会の予算は驚くほど低いです。

そして委員は2年で交代します。委員の半数が交互に改選される事になっています。ただ委員は再選が認められていますので、実際には10年、20年と長く務めている人もいます。そういう意味では経験と知識というものがそれぞれの分野に長けた人物も多くなっています。

### ③権限

それでは、コミュニティ委員会の権限は何か。これが今日の話の最も重要な点になります。彼らの権限は3つあります。

一つは土地利用計画の審査です。この土地利用計画の審査で何が多いかというと、例えば、何か店が建つ場合には市の許可がいますが、その場合には必ずコミュニティ委員会にもその内容が下りてきます。

そこでコミュニティ委員会では、今度こういう建物でこのような商売をやるところが申請しているが、委員の皆さんはどう判断するかという審査が行われます。それが、例えば地域の街並みを壊してしまうのではないか、地域の風紀を著しく阻害するかもしれない、ということについて議論が始まり、実際に出店が困難になるケースも出てき

ます。

こういった審査がなぜ大事かという、地域におけるアセスメントを住民が実践しているからなんです。自分たちの街を守るための小規模なアセスメントなのですが、日本人の我々にはこのような街のアセスメントは馴染みがありません。

日本でアセスメントと言うと、例えば諫早湾の干拓事業をやり、本四架橋大橋をつくり、関西国際空港をつくり、といった巨大プロジェクトの時にしか行われません。それらは政府主導で最初から結論ありきのものなのですが、中身が専門的に過ぎるため、一般の住民が実際に関与するのは困難です。しかし、このような小さなアセスメントは、その力を住民が地域で持ちましようという意味をもち、それがこの土地利用審査なのです。

そうすると、住民の人たちが街のあり方について、非常に関心を持つようになるわけです。この住民による関心や監視の力がないと、街がドンドン醜悪化してくる可能性が高くなります。街の景観や産業という事に住民が関心すら持たなくなってくるかもしれません。

しかし、都市も各地域もそれぞれの歴史や伝統を先人から引き継いでいるのであり、それらをよりよいものとして、いまの市民は未来へ引き継いでいかないといけないわけです。

そういう意味では、一つ一つの街づくりのあり方というものについても、検討する権限が与えられているというのは、とても重要な事だと思います。

二つ目は、行政サービスの監視です。また後で詳しく触れますが、これは住民が市政をチェックするという点で非常に大切です。例えば、この大阪市で毎月毎月この地区ではこんな行政サービスをやってますと言って、月例報告があつて議論することを想像してください。これは大変なことです。そういう機能が行政サービスの監視の権限に付与されているのです。

三つ目が、コミュニティ委員会の最大の特徴で

すけれども、予算の優先順位を策定することです。これは地区の予算を自分たちで決めるという事です。

決めるという言い方は正確ではありません。決めるのは最終的には市議会であり市長なのですが、その市予算のうちで地区に係る予算については、コミュニティ委員会を通じて自分たちが提言するという事です。予算をいくらくれと地区が要望するといった類の話ではなく、市の施策全体の中で、その地域に関する施策については、コミュニティ委員会が予算制度を通じて市役所に上げる権限を持っているということなのです。これについて、また後で詳しくみたいと思います。

### ④各種小委員会

このコミュニティ委員会ですけれども、50名が上限ですが、50名が集まって議論しても深い議論ができませんので、小さな委員会毎に分かれて運営されています。

これは日本でも、自治会や自治協議会でも同じです。実質的な議論が可能な単位の小委員会を設けて、そこで専門的な議論をしていくという事です。

具体的な事例として、ニューヨーク市のクイーンズという区の第7地区のコミュニティ委員会の例を上げてみましょう。これは、福山大学の横田茂先生が最近書かれた「都市内分権とコミュニティ」という論文で取り上げられているものです。

コミュニティ委員会のなかの執行委員会というのは理事者側のイメージです。予算委員会というのは、先程の予算の優先順位をとりまとめる責任を持っています。あとはそれぞれの分野毎です。建築・ゾーニング、大学地区の公園から消費者問題、文化問題・ランドマーク（歴史的建造物）、経済開発、教育・青少年…、ありとあらゆるものが小委員会として設けられています。これはほとんど地方議会と同じではないかと錯覚するような感じにもなります。そういう小委員会がつくられて、コミュニティ委員会全体として機能していま

す。

### ⑤委員会の運営予算

コミュニティ委員会の予算は1500万円しかなく、しかもこれはほとんどが運営に携わるスタッフの人件費です。

日本でも自治体によっては「都市内分権」と称して年間、各地区に数千万円あげるから好きに使えという施策をやるところがあります。それを受けた地区では、お祭りとか有名人の講演会とかばかりやっている。しかし、これは恒常的な地域の改善にはつながりにくい。コミュニティ委員会では、そんなお金は与えられていません。彼らが措置されているのは、自分たちが議論して、市としてこういう施策をこの地域で実施すべきであるという要求をきちっと提案していけるための運営システムに係る予算なのです。温情的・物取り主義的なものでは決してありません。

### ⑥市議会との相違

コミュニティ委員会がそういう権限を持つと、市議会とどう違うのかという話になります。

市議会は立法機関です。最終的には市政の責任を持ちます。コミュニティ委員会というのはあくまでも諮問機関なのです。諮問機関だからダメだという人もいますが、それは明らかに違います。実態としてどれくらいの権限をそこに持たせるかという事こそが肝要なのです。

つまり、市政の運営の中で、コミュニティ委員会に与えられている権限が実質的に強ければ、諮問機関であるコミュニティ委員会は実体として都市内分権、住民自治の重要な装置として機能するという事です。

## (5) 主な機能

### ①土地利用計画の審査・勧告

先ほどお話しした土地利用の計画審査についてみていきましょう。コミュニティ委員会は諮問機

関ですから最終的な決定権はありません。この出店を許さないとか、こういう看板は許さないとか、最終的な決定権は行政の方にあります。

しかし実際の状況としては8割、9割くらいはコミュニティ委員会の意見書が市全体で採択されています。それは、コミュニティ委員会が非常に強い権限を持っていることを示しています。その中には、建物の高さの制限が実現したりする実例があります。

大阪は御堂筋に面する建築物の高さ規制をすべて無くしてしまうみたいな話になっていましたが、地区がそれに反対すればニューヨーク市ではそう簡単には進まないことがわかります。

御堂筋を不夜城にする、それは許さない。綺麗な高さ制限のある街をつくるんだということも、コミュニティ委員会のようなところがきちっと言えば、それは採択されるという、そういう関係をつくっていかないといけないんです。そういった形で機能しているというのが、この土地利用計画の審査勧告という機能になります。

### ②行政サービスの監視

二つ目は行政サービスの監視です。月例会議で市がやっていることが報告され、コミュニティ委員会がチェックをします。おかしかったらそこに歯止めをかけていく、説明を求めていく、いわゆるオンブズマン機能です。大阪市には「おおさか市民ネットワーク」や「見張り番」といったオンブズマン団体があります。京都にも「ウオッチャー京都」などがあります。これは、そういう全市民的なオンブズマンでなく、地区単位でオンブズマン的な機能を果たしていく組織であるという点が特徴的です。

### ③予算優先順位の策定

三つ目の最も重要な機能と申し上げたのが、予算の優先順位の策定ということです。

会計年度は、日本の場合は自治体も国も4月1日～3月31日ですが、ニューヨーク市の場合は7

## 2. ニューヨークのコミュニティ委員会

月1日～6月30日になっています。この1年間のサイクルで、予算が編成、策定、執行されています。

そのほぼ全期間に渡って、コミュニティ委員会が関わっていきます。つまり予算過程全体をコミュニティ委員会がコントロールしていくわけです。我々が財政面において行政をコントロールできる唯一の手段が予算です。予算というものが唯一、財政民主主義が花開くことができる舞台なのです。

予算が決まってしまうと、あとは執行段階に入っていきますから、行政の役割になってしまいます。だからこの予算にどう住民が関わっていくかというのが大事なんです。

この予算の過程を、少し期間を区切って見ていきたいと思います。まず5月～10月の間、コミュニティ委員会がある地区の中で、要求書を策定します。

その策定の際に、ニューヨーク市の役所本体の関係部局とか議員とかを呼んできて協議します。またそれを公聴会として広く地区の住民に集まってもらって検討するわけです。それらを通じて行政サービスの優先順位に基づく予算要求書を策定します。これを市の行政管理予算局、これは大阪市の財政局に当たりますが、そこへ送付するわけです。59のコミュニティ委員会すべてが行政管理予算局に予算要求書を送付する。

送付してどうするかと言うことですが、ここからがミソです。行政管理予算局、つまり財政局というのは例えば「ここの道路を整備してくれ」「ここの小学校が改築してくれ」ということに対応する専門部局ではありませんから、要求内容に応じて、他の事業部局等に照会をかけます。そして、各部局がそれらを審議・査定します。いわゆる概算要求の過程に近いものです。それらの結果をふまえて、市長が暫定予算を作ります。これはいわゆる本予算の前に作成されるものです。

この暫定予算の段階でコミュニティ委員会の役割は終わるのではなく、ここからが大事なんで

す。暫定予算の中に当然コミュニティ委員会が出した要求の中で採択されないものが出てきます。

そのコミュニティ委員会の要求をなぜ採択しなかったのかについての理由を説明する文書を、市の各部局がコミュニティ委員会に出さなければなりません。

それを受けてコミュニティ委員会がそれに対して、「これはおかしいだろう」とか、「我々はこの地区に暮らしていて、この施策こそが非常に大事だと思っている。なぜ削るんだ」「他を見たら無駄なこといっぱいやっているじゃないか」といった見解を作成して、それらを区長がとりまとめ、市長と市議会に対して暫定予算の修正を求めるといった段階に入ります。

予算を修正する際に、コミュニティ委員会の意見を聞かないといけなくなれば、例えば市議会がコミュニティ委員会を呼んで、もう一度事情を聞くということをやります。非常に丁寧なやりとりがなされているのです。

4月～7月に入ると、市長の執行予算、つまり本予算案が作られて、市議会に提出されます。提出された後、その本予算案になってもやはりコミュニティ委員会で作った地区の予算要求が認められていないことができます。その結果を市はコミュニティ委員会に送ります。

次が非常に重要なんですけれども、その際に採択しなかったものについては、市長がコミュニティ委員会に対して、なぜ採択しなかったのかという理由を説明する文書を送らなければならないのです。

コミュニティ委員会はいったん行政管理予算局に予算要求を送った。それに対して修正をかけたけれども最終的には受け入れられなかった。それについては市長が責任を持って説明するという事が決められているわけです。

そこからは、コミュニティ委員会の役割が離れていき、いよいよ通常の自治体と同じように市役所で予算を採択するかどうかを検討されて、議会の承認を経て採択されるということになります。

その結果もまた、行政管理予算局がコミュニティ委員会に送ることになっています。これで市全体の予算も決まって、コミュニティ委員会が要求した事も決まりました、という事になります。

では、どれくらいコミュニティ委員会から出された要求が実際の予算に反映しているのかという事ですけれども、過去10年で見ると、平均で30%もあります。これはものすごいことです。

例えば大阪市の全体予算が4兆円としますと、1兆2千億円が地区の予算となります。一般会計予算だけでも2兆円ぐらいですから、それでも6千億円になります。これだけでほぼ県レベルの予算規模です。かりに自分たちだけでこれだけの予算を使えといわれたら、いったいどうやって使い

ますか。大変な規模だということがわかります。

年度で見ると、少ないときは10%ぐらいの時もありますが、これは市財政が非常にひっ迫していた時です。逆に多いときは60%が地区の要求に充てられています。これは、ニューヨークという大都市の半分以上の予算が地域によって決められているような状況です。

繰り返しになりますが、これは例えば何千万円ももらってお祭りするようなこととは意味が全く違います。都市内分権を通じた予算過程のコントロールによって、自分たちが住んでいる地域のための施策を市政に実現させていくということなのです。

## 3. 日本における都市内分権 —新潟市「区自治協議会」の事例—

### (1) 経緯

それでは、日本でコミュニティ委員会のようなものがあるのでしょうか。

以前、市町村合併があったときにこういった都市内分権を入れていくことが国の1つの方針だったのです。それで、私もいくつかの自治体を調べた事があったのですが、その中で一番参考になったのが新潟市でした。

新潟市も合併して政令指定都市になったのですが、その際には、町や村がなくなると地域の伝統や文化が消えていき、また住民生活においても役所が遠くなるという問題が起こるため、なんとか都市内分権の仕組みをつくることで、合併にこぎつけられないかと当局は考えていました。

新潟市は農村部が多いところですが、新潟県というのは日本を代表する農村圏ですが、実は農産物の2割が新潟市からつくられて出荷されていると

いう不思議な大都市です。これ都市というのかなということがちょっとあるのですけれども、逆に言えば、こうした都市だからこそ、都市内分権が避けられなかったという面もあったと思います。それが日本でも参考になる事例として挙げられることにつながったといえます。

### (2) 概要

新潟市が理念として掲げたのは「大きな区役所、小さな市役所」という考え方でした。それを具体化する制度として、新潟市は政令指定都市を目指すという中で「区自治協議会」というものをつくるという方針をもつようになりました。

区自治協議会の委員数は30人以内で、任期は2年です。委員は公募でも推薦でもいいという仕組みになっています。

しかし、やはり大事なのは権限のところでは

区自治協議会の権限に関しては市長が必ず諮問しなければならないものが決められています。例えば総合計画であったり、公の施設の廃止とか設置がこれに当たります。

今後全国の自治体で大問題になってくるものとして、公共施設の統廃合があります。この公共施設のうち、市区町村で一番多いのは小中学校で、全体の4割近くに及びます。これをなくすということはどこでも大問題になります。新潟市では、そういったときには必ずそれぞれの区自治協議会で話を聞かないといけないことになっています。

区自治協議会のポイントは運営指針の中にある次の文言です。「市長は、区自治協議会の答申や建議の意見と異なる対応をとる場合は、十分な説明を行う必要がある」と書かれているところです。

つまり、先ほどのニューヨーク市のコミュニティ委員会でも、市長がなぜ採択しなかったかを説明する文書を送らないとだめだったわけですね。それと同じように、市長に説明責任を負わす規定を区自治協議会の運営の中に組み入れているのです。

普通のケースでは、市役所や区役所が住民や地区の話を聞いて、今後検討しますと言っておしまい、住民の人も忘れてしまうといったことがあるわけですが、そうではなく、市長が責任をもって回答しないといけないという点がポイントです。

では、これによって具体的にどういった成果があったのでしょうか。例えば、先ほどの学校の事例ですが、学校がなくなるというのは、その区に

としては大問題です。実際に、ある区でこの話が持ち上がりました。それで、区自治協議会は、市がその学校を廃止しようとしている理由はなにか、それは合理的な判断と評価できるのか、この学校を無くすことは地域にどういう影響をもたらすのかといった点を検討するわけです。検討した結果、やはり無くすべきではないということを区自治協議会として判断する。その内容を市役所に提出すると、その学校は最終的には残ることになったのです。

また、逆のこともありました。福祉のセンターが新潟市の中にも多くありますが、ある区には大きな施設がなかった。通常は、それをつくってこれという単なる要望になりがちですが、その区自治協議会では、なぜつけないといけないのかということ突き詰めて議論するわけです。人口の規模や構成、他の区との公平性の観点などからみて、それがこの地区に必要であるということを論理的に説明する。さきほど、総合計画等で市長は区自治協議会に意見を聞かなければならないという話がありましたけれど、この規定には実は区に関係あることであれば、市に対して何を意見してもかまわないとなっているのです。

だからその権限を使って、区の方たちが問題だと思っていることについて声を上げて、市役所に要望していったのです。その結果、この福祉施設ができたということもありました。

都市内分権の仕組みを用いて、そういった成果を出している自治体が日本にも存在しています。

## 4. 大阪市における都市内分権 —区政会議—

### (1) 特徴

では、大阪市ではどうなっているのでしょうか。

大阪市では区政会議というものが平松市長時代からつくられて今にいたっています。これについては引き継いでいくと橋下氏も当初から言っていました。

この区政会議はどのような特徴を持っているのか。

まず、あくまで区長が区民等を招集して開催する会議なのです。だからあくまでも区長が主導することになっています。ニューヨーク市のコミュニティ委員会は住民がかなり主導しているわけで、そこが違います。

区政会議の目的としては、区長が所管する基礎自治に関する施策等とされています。基礎自治とは要するに、小さな市町村がやるような業務、つまり広域的な行政には関わるなということです。交通だとか大学だとか産業施策だとか雇用だとかに関わるようなことはやらず、もっと身近な事だけをやりなさいということを行っているわけです。しかも、その範囲は基礎自治に関する施策の解釈によっていかようにも範囲を限定することができます。しかも、これに関して区長にどの程度権限があるのかというのも甚だあやしいのです。

委員は10名から50名で区長が決め、任期2年で連続して3回以上は選定されないとされています。委員には報償金とか支払わず、政治的活動は禁止するという今の大阪市らしい奇妙な要件が入っています。

区政会議における意見聴取については、区の総合的な計画とかその基礎自治に関する施策等のうち主要なもの、それとそれらの予算等について意見を聞きなさいとなっています。

また、委員の定数の4分の1以上の人が、これは意見を求めるべきではないかというふうに区長に言った場合には、区政会議をやらなければいけないという規定も入っています。

区長は、委員の人たちが、やっぱりこういうふうに施策をやるべきではないかと考えて、定数の3分の2以上の人が賛成だということになった場合には、区長はこれを尊重しないとイケないと言われています。ただし、それはあくまで権限の範囲内においてです。ということは区長に権限がなかったら意味がないわけです。私には権限ありません、直接市長に言ってくださいという話であり、実際大阪市の区政会議はそういう状態になっています。

### (2) 問題点

区政会議の問題点なのですけれども、少し感じるところをまとめてみました。私は直接知らないのですが少しずれているかもしれませんけれども、条例を見る限り次のような問題があると思いました。

一つは住民の権限が小さいということですね。これは、ニューヨーク市のコミュニティ委員会に比べると比べものにならないくらいに小さい。

二つ目が、市役所本体と区政会議の関係がないという事です。区長に権限がないのに区長と区政会議が一生懸命話し合っている、地域の行政やまちづくりには何の意味もないということです。

三つ目が、区政会議では地域に係る取り組みの合理的な話し合いがなされにくいという点です。これは、ニューヨーク市のコミュニティ委員会が予算の優先順位を決めるのはどういう意味を持っているのかという点と関係しています。

#### 4. 大阪市における都市内分権

それぞれの住民というのは自分にとっての関心事があります。例えば、小さい子どもを持っている家庭であれば保育や学校のことに関心がある。

高齢者を抱える家庭であれば、高齢者のための医療や福祉、彼らの居場所や活動の場をどうするのかといったことが重要な課題です。一人暮らしの高齢者の場合には、その暮らし全体をどうサポートしていくのが大きな課題とならざるをえない。

もしくは、まちづくりに関心がある人は、街並みや道路の安全性などに関心が強いはずです。

予算ないし施策において優先順位を決めるということは、そういった事をとりまとめていく、合意をはかっていくというプロセスなのです。

その過程において、我々は大切なことを学ぶこととなります。それは、いろんな立場の人がいる、いろんな考えの人がいる、自分が気付いていなかった重大な地域の問題がこういうところにもある、こういったことを知る重要な機会になるのです。

これが、縦割り型NPOとの違いなのです。NPOというのは特定の目的を持って活動しています。NPOは特定の目的には強いのですけれども、他の分野との横のつながりがありません。それについては情報も知識も少ないということになります。行政も基本的には縦割りで同じ欠陥をもっています。

そういった縦割りの弊害を超えて、他者をお互い理解し合って地域全体の状況を認識する。そういう中において、地域としてはこういう目的をもってみんなで取り組んでいきたいと思いますという粘り強い合意形成をしていくわけです。

私はこういった取り組みこそが本当の意味での市民をつかっていくのだと思います。市民性ないしは公民性を育むと言ってもいいと思います。そのことを意識して、都市内分権の中にそのような仕組みを取り入れていくことは、大阪市のような大都市で市民が主体となって発展させていく上で非常に大事なことだと思うのです。

大都市の市民は孤独な存在です。個人がバラバラで、260万人のうちの1人という非常に小さな単位でしかない。その人たちが同じこの市をつかっていく、これからも発展させていかなければならない。

同じ市民として連携していく、協力していくためには、こういったいろんな市民がいて、いろんな思いを持っている人がいて、その中で忍耐強く合意をつくりだしていくというプロセスが大事であり、それこそが市民活動の王道なのです。

そうしないと、大きな大都市を守り発展させていく市民というのは育ってこない。だからこそ、安易に大阪市なんか解体したらいいんだとか、平気でそんな破廉恥なことを吹聴する連中が大手を振って市政の中心に居座るわけです。そこには、やはり大阪市において本当の意味での市民性が育ってこなかったことを反映しているからなのだと思います。

単に自分が住んでいるすぐ周りだけのことでなく、自分が住んでいる街や都市を発展させていくという責務が市民にはあると思います。それは、さまざまな人々との対話の積み重ねを通じて正しい認識として得られるものです。その責任感を培う場というのが、優れた都市内分権という身近な行政の仕組みなんです。

大切なことは、都市内分権を通じた住民の声ちゃんと市政に反映させるということです。いくらやっても反映されないような制度だったら誰も参加しません。普段の生活でさえしんどいのにも、月1回集まって議論をして、意見を言っても出しても「区長には権限ないからどうしようもありません」と言われたら、誰もそんなところには行かないはずです。

本当に市民がこの都市の主人公になっていくためには、その市民の要求というのをちゃんと行政に反映させて、それを地域に返していくというこの政治行政の回路を作らないといけないのです。

大阪市の区政会議はまだまだそんなところには行きついていない。むしろ、そういうところに行か

さないようにガス抜きだけやっているという節があります。これは平松市政のときもそうだったと思っています。

いまの大阪市はそういう感覚が非常に強いと思います。本当に都市内分権をやる気がないです。これをやらないから、橋下・維新の会みたいなのが出てくるわけです。これが機能したら、「大阪市をつぶしましょう、住民自治ないから大阪市をつぶして、分割して、選挙で区長さん選びましょう、議会選びましょう」なんて、誰が耳を傾けますか。

都市内分権がきちっと機能すれば、もうこれで十分に住民自治は発揮されていると思うようになります。ニューヨークの人たちは、我々はニューヨーク市としての大都市の市民であり、且つ第7区の区民として、一生懸命日々活動しているじゃないか。それによって、我々は大都市としての独

自の経済や文化という文明の華を享受し、市民としての誇りも持っている。地域においても、暮らしやすい地域を区のみみんなの叡智を集めて実施しているじゃないか。それに対して区役所もちゃんと協力している。なんでこんな市をバラバラにしないといけないのか、という話に必ずなるはずなんです。

大阪市でそうならないというのは、住民自治の点でこれまでの取り組みがなされてこなかったということの裏返しです。

この都市内分権の取り組みが大事なのは、これをやると橋下・維新の会が言っているような大阪都構想なんていうのは木っ端みじんに吹っ飛んでしまうことにもなります。こういう仕組みについて、これからできるところから我々はやっていかないといけないのだと思っています。

## 5. 地方自治法改正案と大阪市

さて、大阪都構想についてですが、それを無力化する法改正が先日国会で採択されました。国の方は、大都市をつぶす大阪都構想を好ましく思っていないのです。

これは、その政令指定都市と都道府県の二重行政が問題だというのだったら、ちゃんと話し合っ調整できる仕組みをつくれればよいではないかという、至極真っ当な話です。都道府県と市の間での話し合いがうまくいかなければ、国が責任をもって仲介するというものです。何も大都市をつぶすなんて乱暴極まりないことはやらない。それでいいじゃないかと言っているのです。

そうすれば、大都市をつぶすこともなく、二重行政というものが本当にあるのだったら、弊害を話し合いによってなくしていくのが王道ですよ。行政機構の運営の仕方の王道です。都道府県や市

を廃止してしまえなんて横暴なことはしてはならないのです。

これは、橋下氏にしたら、とんでもない法改正なのです。これが実施されてしまうと、大阪都構想はほとんど必要性がなくなります。唯一残されているのはバラバラになった特別区の区長を選挙で選ぶということだけなんです。まあ本当は議会もありますけれど、橋下氏は議会が嫌いなので、この区長公選制だけを声高に叫んでいます。それもこれも、もう逃げ道はここにしかないからです。

今度の地方自治法改正で政令指定都市の行政区が総合区になれば、区長は副市長などと同様に、特別職の扱いになります。そして、その権限は非常に強くなっていきます。

しかし、それを行政任せで放置していると、ミ

二橋下市長みたいなのが雨後の竹の子のように出てくることになるため、ちゃんとした住民自治を機能させなければなりません。大阪市の場合には、その足場として区政会議をどう改革していくかということになるだろうと思います。

区政会議を変えていくためには、ニューヨーク市で試みられたような、都市内分権基本条例みたいなものを策定すべきだと思います。これまでの日本になかったような素晴らしい条例をつくらいいじゃないですか。そういったものを、大阪市からつくっていくことがいま問われているのだと思います。

いまのところ、他の政令指定都市はこの地方自治法改正に関心を持っていません。そもそも、この法改正は大阪都構想などというものが政治の舞台に出てきたことを受けて行われたものであり、他の都市はいまのままでも何も問題だとは思っていないからです。問題なのは大阪だけであり、だからこそ、この大阪で素晴らしい都市内分権の仕組みをつくらないといけないと思います。

私は思い切って条例制定運動を市民から起こしていくべきだと考えています。そうすれば大阪都構想は要らなくなります。都市内分権と大阪市廃止（＝大阪都構想）は相矛盾するものだからです。その際に、ニューヨーク市のコミュニティ委員会の事例は非常に参考になる。こういった仕組みをみんなで作っていったらいいわけです。

実は堺市がこの都市内分権に取り組むということを2005年くらいからずっと底流では取り組んで

きました。といっても、当初は労働組合や地域住民がつくってきたものであり、最初は誰も話を聞いてこなかった。

私も、当時何度か堺市で話しをしたことあったのですが、都市内分権の話は一般の人にはなかなか響かないんです。なぜ響かないのかと反省させられたのですが、それは実際のくらしの施策とかけ離れたもののように聞こえたからだと思います。例えば福祉、教育、環境、街並み、防災などの市民の関心事と都市内分権の取り組みが繋がっているようには思われなかったのです。だから、都市内分権といっても何のためにやるのかがわからなかったのです。

例えば、土地利用計画をコミュニティ委員会が重視しているとするれば、それは地域の街並みを守ることなんですね。そうであれば、身近な生活と都市内分権はつながるということがわかってくる。そんな地域の街並みのことを大阪市役所に任してもやってくれる訳ないといったように繋がってくれば、都市内分権を進めていくことの意義というものが理解されていくんだと思うのです。

そういった実践例というのを、1つでも2つでも作っていくということが今、我々に問われていることだと思っております。ちょっと時間が長くなりましたが、これで取りあえず私の話しを終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございます。

2014年6月12日

# 大都市と都市内分権

## — 都市政策主体と住民自治の両立 —

森 裕之（立命館大学）

### 1. 「大阪都構想」の提起

- ・荒唐無稽の内容が多いが、大阪市における「住民自治」への問題提起は傾聴に値する。
- ・ただし、「市長ひとりで260万人の市民をみることができない」などという住民自治観は完全な誤り。
- ・住民自治とは、首長、議会、行政職員、住民参加など、様々な回路を通じてのみ機能する。

### 2. ニューヨークのコミュニティ委員会 (コミュニティ・ボード)

#### (1) ニューヨーク市

- ・人口800万人、5つの行政区
- ・グローバル経済の中心地、人種のるつぼ、極端な貧富の格差

#### (2) コミュニティ委員会の経緯

- ・1951年 マンハッタン区長ワグナーが同区を12に分け、そこにコミュニティ計画協議会 (Community Planning Council) を設置。区長が住民の中から委員を任命し、地区内の土地利用計画と予算に関して区長に意見や要求を述べる権限が付与される。
- ・1968年 ニューヨーク市全域が62のコミュニティ計画地区 (Community Planning District) に分けられ、コミュニティ計画委員会 (Community Planning Board) が設置。「地区内の開発や福利に関するすべてのこと」を市に助言する権限が付与される。
- ・1971年 コミュニティ計画地区ごとに近隣地区行政事務所 (Office of Neighborhood Government) を整備し、住民ニーズにあった行政サービスの監視を進める。
- ・1972年 ニューヨーク市憲章改訂委員会が、「分権と参加」を市の統治を規定する基本法に導入することを検討 (市の財政悪化によって後景に退く)。
- ・1975年 ニューヨーク市の財政破たん。ニューヨーク市憲章の改正によるコミュニティ委員会 (Community Board) の設置 (1977年から開始)。

### (3) コミュニティ委員会の概要

- ・59のコミュニティ地区を設置（マンハッタン12、クイーンズ14、ブルックリン18、ブロンクス12、スタッテンアイランド3）。
- ・区域の設定は、次の3つの要件に基づいて設定された。①単一の行政区に包含され、市の発展の過程で生じた歴史的・地理的共通性および同一性を有する地域であること、②市の関係行政機関により提供される行政サービスが効率的・効果的に供給されるような区割りとなっていること、③国勢調査（10年に1度）の結果を踏まえ、各コミュニティ地区の人口が均等になるよう配慮することとし、概ね25万人程度の人口を要する地域となっていること。
- ・現在の1地区あたり人口は、5～10万人が11地区、10～15万人が22地区、15～20万人が22地区、20～25万人が4地区であり、各地区に1つの委員会（ボード）とオフィスを設置。

### (4) コミュニティ委員会の委員

#### ①委員の構成

- ・地区内の居住者または就業者の中から、各区長に任命された上限50名の委員で構成。
- ・少なくとも半数は当該地区選出の市議員からの推薦によるが、当該コミュニティ地区内の市民団体や住民組織も委員候補者を推薦できる。
- ・市職員も委員になれるが、全体の4分の1以上を占めてはならない。
- ・委員長は委員の中から互選で選出される。
- ・各ボードは市の予算によって、事務局長および事務局スタッフを雇用することができる。

#### ②委員報酬・任期等

- ・無給（会議出席に必要な経費は支弁）。
- ・任期2年で半数が1年交替、再任可能。実際には、10年以上の長期にわたり委員をつとめ、専門分野の知識と経験が豊富な委員が多い。
- ・議員と同様の責任（公金適正利用、個人情報公開）もある。

#### ③権限

- ・地区住民のニーズを市政に最大限反映させるために、コミュニティ委員会は、①土地利用計画の審査、②行政サービスの監視、③予算優先順位の策定、の3つの勧告権をもつ。

#### ④各種小委員会

- ・各種小委員会の委員長や委員の指名は委員長が行う。委員長は各種委員会を組織し、地域の問題についての専門的な検討を推進する。
- ・メンバーには委員以外を加えることも可能である。
- ・小委員会の結果については月1度行われる公開の月例会議に報告し、委員会全体としての意思決定を行う。

## コミュニティ委員会の常設委員会の事例 (クイーンズ第7地区)

1 執行委員会 (5人)	10 保健委員会 (11人)
2 予算委員会 (14人)	11 住宅保全・開発委員会 (3人)
3 建築・ゾーニング委員会 (14人)	12 法規委員会 (5人)
4 大学地区公園委員会 (12人)	13 公園・余暇委員会 (12人)
5 消費者問題委員会 (4人)	14 警察・消防・治安委員会 (12人)
6 文化問題・ランドマーク委員会 (5人)	15 高齢者・社会サービス委員会 (7人)
7 経済開発委員会 (10人)	16 交通委員会 (6人)
8 教育・青少年委員会 (13人)	17 運輸委員会 (14人)
9 環境・衛生委員会 (4人)	

出所) 横田茂「都市内分権とコミュニティ」(日本地方自治学会編著『参加・分権とガバナンス』敬文堂) より。

### ⑤委員会の運営予算

年間1500万円程度 (ほとんどは人件費)。

### ⑥市議会との相違

市議会は選挙で選ばれた「立法機関」、コミュニティ委員会は行政区長から任命された「諮問機関」であり、最終的な決定は市議会がもっている。

## (5) 主な機能

### ①土地利用計画の審査・勧告

- ・統一土地利用審査手続きに基づき、当該地区で土地利用の変更や開発計画がある場合には、必ずコミュニティ委員会に計画書を提出することが義務付けられている。
- ・コミュニティ委員会は、提出された計画書に関する公聴会を開催して内容を審査し、委員会としての意見書を申請者、市の都市計画委員会、区長に提出する。
- ・コミュニティ委員会に最終決定権はないが、実際には最終決定内容の8～9割はコミュニティ委員会の意見書が採択されている。
- ・具体的には、建物の高さ制限、適切な数の安価な住宅建設の法案をコミュニティ委員会が実現させている。

### ②行政サービスの監視

- ・月例会議で市が実施している事業の報告や評価が行われ、市の部局と必要な調整をする。
- ・オンブズマン的機能を果たしている。

### ③予算優先順位の策定

- ・市が支出予算を編成する際に、地区で実施される事業の優先順位に関して意見書を提出できる。具体的には次のようなかたちで市の予算過程（会計年度は7月1日～6月30日）にコミュニティ委員会が関わる。

〈5月～10月〉

コミュニティ委員会が地区要求書を策定し、関係部局との協議や公聴会を通じて、「行政サービスの優先順位に基づく予算要求書」が市行政管理予算局へ送付される。

〈11月～3月〉

行政管理予算局から各部局へ送付されたコミュニティ委員会の予算要求書が査定され、それを組み入れた市長の暫定予算書が公表される。

各部局からコミュニティ委員会に対して、予算要求を採択しなかった理由を説明する文書が送付され、それに対する見解をコミュニティ委員会が市長、市議会、区長に送付し、区長が市長と市議会に対して暫定予算の修正案を提出する（その後、市議会が暫定予算に関するコミュニティ委員会の意見を聴取する）。

〈4月～7月〉

市長の執行府予算が市議会に提出され、地区の予算要求に対する行政管理予算局の査定結果がコミュニティ委員会に送付される。

市長からコミュニティ委員会に対して、地区要求を採択しなかった理由を説明する文書が送付される。市議会が執行予算を採択し、そのうち地区の予算要求に対する結果について、行政管理予算局がコミュニティ委員会に送付する。

- ・予算要求の採択率は過去10年間の平均で30%台であるが、多い年度は60%を超える。

## 3. 日本における都市内分権 —新潟市「区自治協議会」の事例—

### （1）経緯

- ・2005年の新潟市の合併（周辺13市町村を合併）により、政令指定都市になる。
- ・人口81万人、面積726平方キロメートル（大阪市の面積：222.3平方キロメートル）
- ・行政区は8つ
- ・新潟市合併マニフェスト「区自治協議会メンバーは行政区内の環境整備やまちづくりについて区長と頻繁に意見交換し、市民とNPO、民間企業、専門知識を有する識者や行政区と協働のまちづくりを行います」と明示。
- ・「大きな区役所、小さな市役所」を理念とした政令指定都市をめざす。

### （2）概要

#### ①法的根拠

- ・ 地方自治法252条の20第6項「指定都市は、必要と認めるときは、条例で区ごとに区地域協議会を置くことができる。」→2008年度に「新潟市区自治協議会条例」を制定し、地方自治法の「区地域協議会」を「区自治協議会」と命名。

## ②委員

- ・ 市長が地域自治区内の住民から選任。その際、区民の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない（条例2条3項）。実際には、各区自治協議会におかれた推薦委員会の推薦に基づいて、市長が選任する。
- ・ 各区の自治協議会の委員数は30人以内（ただし、10万人を超える区では1万人を超すごとに1人追加）。
- ・ 任期は2年間で、1回に限り再任可能。
- ・ 委員の区分  
地域コミュニティ協議会（※）からの選出者、公共的団体からの選出者、学識経験者、公募による者、市長が必要と認めた者。このうち公募委員は各区で3～5名（全体の1～2割弱）で、最終的には区自治協議会の委員推薦委員会が市長に推薦する者を決定する。委員は、職業や地域活動の経験により、各分野での専門的知識をもつ。

## ③権限

- ・ 次の事項について、市長その他の市の機関により諮問されたもの、または、必要と認められるものについて審議を行い、市長その他の市の機関に対して意見（答申または建議）を述べる（条例7条2項）。  
①区役所が所掌する事務に関する事項、②市が処理する区の区域に係る事務に関する事項、③市の事務処理に当たっての区民等との連携の強化に関する事項。
- ・ 市長は、①総合計画およびこれに準ずる計画に関する事項、②区役所が所管する公の施設の設置および廃止に関する事項、その管理に関する基本的事項、③区役所が企画立案を行う施策のうち市長が定める事項（以上、必須意見聴取事項）については必ず区自治協議会の意見（回答）を聞かなければならない（条例7条3項）。
- ・ 市長、区長、市の委員会は、区自治協議会の意見（答申・建議・回答）が出されたときには、これを勘案し、必要があると認めるときは適切に措置を講じなければならない（条例7条4項）。「市長は、区自治協議会の答申や建議の意見と異なる対応をとる場合は、十分な説明を行う必要がある」（新潟市区自治協議会運営指針）。
- ・ 市長や区長を拘束する最終的な決定権限はない。

## ④活動

- ・ 区自治協議会は、年間12回程度開催。
- ・ 区自治協議会には分科会（小委員会）が設置され、都市計画、福祉、環境、子育て、教育、給食、保育、福祉、保健、交通、安全、文化、産業などを担当。委員はいずれかの分科会に参加するが、他の分

---

（※）地域コミュニティ協議会とは、「主として小学校または中学校の通学区域内に居住し、または所在する住民および自治会・町内会その他公共的団体等で構成された地域の課題に取り組むための活動の主体となる組織」で、任意の住民組織。

科会にも出席可能。

- ・区自治協議会に住民が要望を出し、区自治協議会がそれを検討することも可能。

#### ⑤事務局

- ・各区の地域課が事務局であり、専門スタッフ（市職員）がいる。原案や資料の作成、法制上の情報提供、調査等を行う。

## 4. 大阪市における都市内分権－区政会議－

### （1）特徴

#### ①目的

- ・区長が区民等を招集して開催する会議（区長に対する諮問的役割）
- ・区長等の所管する「基礎自治に関する施策等」の立案段階からの意見の把握、施策への反映、実績・成果の評価のために、区民から意見を聴く。

#### ②委員

- ・区民等および学識経験者等で、区長が選定（定数も区長が10～50人の間で決定）。
- ・任期は2年で、連続して3回以上は選定されない。
- ・委員には報償金等を支払わないとすることができる。
- ・政治的活動の禁止

#### ③意見聴取

- ・区の総合的な計画、「基礎自治に関する施策等」のうち主要なものとその予算・実績・評価等
- ・区政会議の委員定数の4分の1以上の者は、区長に対して「基礎自治に関する施策等」に関して、区政会議において委員の意見を求めるべき事件を示して区政会議の招集を請求できる（その場合、区長は区政会議を招集しなければならない）。
- ・「基礎自治に関する施策等」について委員間での自発的な議論を通じて、委員定数の3分の2以上を持って決議されたときには、区長はこれを尊重し、その権限の範囲内において適切な措置を講ずるよう努めなければならない。

### （2）問題点

#### ①区長に権限が集中

- ・住民側の権限が非常に小さい。

#### ②市役所本体との無関係性

- ・ 区長に権限がない中では、区政会議での要求はあまり意味をなさない。
- ・ 重要なことは、住民（区政会議）が市の土地利用等の行政計画、予算過程などに実質的に関与できることであり、そのためには市（≠区長）に対する強力な説明請求権が与えられていなければならない。

### ③行政・予算の優先順位策定の欠落

- ・ 部会のあり方が特定の関心に基づいている（総合性の欠如）。
- ・ 行政・住民の縦割りの弊害を超え、地域全体の状況に関する情報を共有し、他者を理解し、ともに地域のあり方についての合意を形成していかなければならない（公民性の涵養）。

## 5. 地方自治法改正案一国からの「援護」一

### （1）政令指定都市制度の改正（総合区の創設）

#### ①「総合区」と「総合区長」

- ・ 政令指定都市において、特定の区の区域内に関するものを「総合区長」に事務を執行させるために、条例によって当該区に代えて「総合区」を設け、事務所または出張所を置くことができる。
- ・ 総合区にはその事務所の長として「総合区長」を置き、「総合区長」は市長が議会の同意を得て選任する。
- ・ 総合区長の任期は「四年」とする（ただし、任期中に市長が解職することも可能）。

#### ②総合区長の役割

- ・ 総合区長は区域に係る政策及び企画をつかさどり、事務の執行について当該指定都市を代表する。
- ・ 総合区長は主として次の事務を執行する。
  - A.区民の意見を反映させて総合区の区域のまちづくりを推進する事務
  - B.区民相互間の交流を促進する事務
  - C.社会福祉および保健衛生のうち区民に直接提供される事務
  - D.その他条例で定めるもの
- ・ 歳入歳出予算のうち総合区長に係る事務部分については、市長に対し意見を述べることができる。

#### ③総合区長の解職請求

- ・ 区民は、その「代表者」から、市長に対して総合区長の解職請求ができる。

#### ④「指定都市都道府県調整会議」

- ・ 指定都市と都道府県の事務処理について必要な協議を行うために、「指定都市都道府県調整会議」を設けるものとする。
- ・ 指定都市都道府県調整会議は、当該する市長および知事をもって構成する。必要な場合には、各議会の代表者等を加えることができる。

- ・市長および知事は、総務大臣に対して協議を調えるために必要な勧告を行うことを求めることができる。
- ・総務大臣は勧告の求めに応じて、国の関係行政機関の長に通知し、「指定都市都道府県勧告調整委員」を任命し、勧告についての意見を求めなければならない。
- ・総務大臣は、指定都市都道府県勧告調整委員から意見が述べられたときは、当該市長および知事に対する必要な勧告、国の関係行政機関の長への通知、それらの公表を行わなければならない。
- ・指定都市都道府県勧告調整委員は3人とし、事件ごとに、優れた識見を有するもののゆちから総務大臣が任命する。

## (2) 新たな広域連携制度の創設

### ①「連携協約制度」

- ・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務処理を行うための基本的方針および役割分担を定める「連携協約」を締結できる。  
→市町村間にかぎらず、都道府県と市町村の間でも可能
- ・連携協約した普通地方公共団体間に関連する紛争があるときは、総務大臣または都道府県知事に対し、自治紛争処理委員により処理方策の提示を求めることができる。
- ・処理方策の提示をうけた普通地方公共団体は、これを尊重して必要な措置をとらなければならない。

### ②事務の代替執行制度

- ・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、その団体の事務の一部を当該他の団体等の名において管理・執行することができる。  
→市町村間にかぎらず、都道府県と市町村の間でも可能

# 6. 地方自治法改正案と大阪市

## (1) 橋下・維新の会への痛撃

- ・「大阪都構想」の必要性の排斥  
(橋下・維新の会に残されているのは事実上「区長公選制」のみであるが、それは住民参加のごく一部にすぎず、かつ、公募区長の不祥事続きによって住民の関心はない。)

## (2) 国による都市内分権の後押し

- ・総合区制度は、大阪市や堺市での都市内分権を法律・条例のもとにバックアップする。
- ・総合区制度のもとで、各区は基本的にどのような行政も自律的に進めることができる。
- ・連携協約・代替執行制度は、市町村間および市町村-府間でのさまざまな自治体間連携の必要性と可能

性を提示している。

### **(3) 積極的活用へ向けて**

- ・ 全国の指定都市が関心を示していない中で、大阪市は先行的・モデル的に、これらの諸制度の運用を目指すべきである。
- ・ 導入されれば、「大阪都構想」は消失し、大阪市は存続する。
- ・ 制度が住民のなかに内面化されるまでは時間がかかるし、時間をかけないといけませんが、運用上のリスクは小さく、とにかく導入した方がよい。
- ・ 欠陥を乗り越え、「都市内分権と住民参加の基本条例」を制定し、改良を重ねていく。

### **(4) 「総合区」を政策展開と関係づける**

- ・ 福祉、環境、教育、産業、防災などと都市内分権を結びつけることが必要である。
- ・ ニューヨークのコミュニティ委員会は最も良い模範例である。

### **(5) 既存の地域共同体やNPO等との関係を構築する**

- ・ 彼らこそが、将来にわたって地域を支える財産である。



(西淀川区)

**北山**  
良三

団長



(城東区)

**山中**  
智子

幹事長



(住吉区)

**井上**  
ひろし

政調会長



(淀川区)

**てらど**  
月美



(西成区)

**尾上**  
やすお



(東淀川区)

**岩崎**  
けんた



(大正区)

**こはら**  
孝志



(平野区)

**小川**  
陽太

**くらしを壊す「大阪都」NO!  
市民を守る大阪市への転換を!!**