

2015年6月11日

大都市の都市内分権（自治）と総合区

森 裕之（立命館大学）

1. 橋下・維新の政治的着眼点

（1）住民自治の弱さ

- ・住民の声が市政に届きにくい
- ・区長を選挙でえらべない
- ・本庁が区の予算を決めている

（2）大型公共事業による都市経済政策

- ・大型公共事業を行って企業（カジノ等）を誘致するべきである
- ・大規模な再開発を行うべきである

（3）歴史・文化の否定

- ・地域の歴史・伝統・文化などは自治体とは無関係である

2. その欠陥と課題

（1）選挙至上主義

- ・公選区長への白紙委任
- ・住民の声をきくのは公選区長
- ・公選区長が予算を決めることとの違いが不明瞭

→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）成熟都市にふさわしい都市経済政策の展開

- ・大企業は独自の論理で動く
- ・様々な経済主体（公企業、中小企業、コミュニティ・ビジネス、NPO、協同組合、農業・漁業関係者、市民、大学等）による多様な経済活動の軽視
- ・成熟都市にふさわしい「経済の質」の認識欠如

→成熟都市にふさわしい「持続可能な産業構造」や「地域内経済循環」の欠落

3. 大都市の都市内分権（自治）の事例：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

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

4. 大阪市の区政会議

(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。

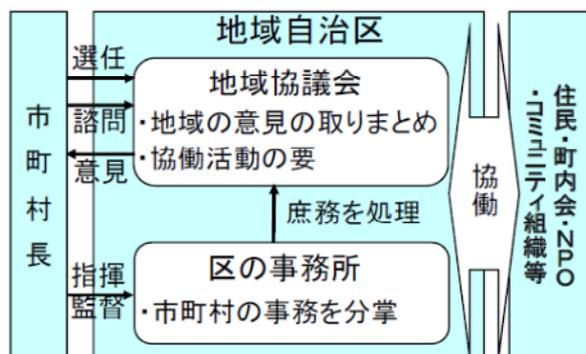
③行政・予算の優先順位策定の欠落

- ・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）

5. 成熟都市における都市内分権の効力—飯田市の事例—

（1）飯田市の都市内分権の仕組み

- ・公民館（市公民館、20 地区公民館、103 分館）
- ・本庁舎のほか、旧町村単位で 20 の自治振興センターを維持している
- ・自治振興センター内に地域自治区を設置し、そこに「地域協議会」と「まちづくり委員会」がおかれている。自治振興センター長は職員が務める。



- ・地域自治区制度の趣旨は、市町村の区域内において、より狭い区域を単位として住民の意思を反映させる仕組みを明確に位置づけ、住民自治の拡充方策等を充実することにより、地域協議会が単なる諮問機関ではなく、自ら建議できる機関でもある（総務省見解）。
- ・まちづくり委員会は、自治会、社会福祉協議会、青少年育成関連団体、防犯・防災関連団体等の幅広い各種団体の代表者から構成されているものであり、地域協議会の区域に対応する形で設置されている（両者は緊密に連携）。
- ・地域協議会の委員は公募等による一般住民が多い。

（2）飯田市における公共施設の統廃合・管理運営見直し方針

- ・「公共施設マネジメント基本方針」（2015 年 3 月）
- ・「白書」はつくりず、基本的な方向のみを市民に提示する（「検討」そのものを第一義的な目的とする）
- ・「人口ビジョン」も地域に委ね、総合計画に反映させる
- ・「目的別検討会議」（全市的施設を対象）と「地域別検討会議」（地域施設を対象）を設置
- ・地域別検討会議に対して、市は公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方途（継続、長寿命化、廃止、集約、多機能化、民営化等）を検討する。

- ・これまでの実践例としては、次のようなものがある。

①保育園

- ・地域が出資して社会福祉法人を立ち上げ運営
- ・地元協議により4園から2園へ統合、民営化について検討

②森林公園

- ・市の異なる部署で管理していた施設を、地域が指定管理を受け総合的に管理

③中学校

- ・まちづくり委員会により利活用方法を協議

④小学校

- ・地域の活性化推進協議会が指定管理を受けて管理運営し、観光施設・体験施設として再生（年間利用者4千人）

⑤自治振興センター、地区公民館、JA支所

- ・地区内にある公共的団体の施設機能を集約化した施設整備

※公共施設の廃止等の数値目標は出さない

(3) 飯田市都市ビジョン「環境文化経済自立都市」との関係

- ・地域住民が主体となって、分野横断的に公共施設のあり方を決めようとしている
- ・「経済自立度」を目的別会議で取り上げつつ、「観光」「文化」「環境」「エネルギー」などを空いた公共施設等の有効利用へとつなげていく。

6. 総合区、指定都市都道府県調整会議、その他

(1) 総合区

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（≠必置）。
- ・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（教育委員と同様）。
- ・総合区長の任期は「四年」（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、市長に対して総合区長の解職請求ができる。

④総合区の制度的意図

- ・総務省「区の役割を拡充し、住民自治を強化しようとするものであることを踏まえ、区の事務所が分掌する事務を定める条例について、単に現在区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分に検討した上で立案する必要がある」（統治のための制度ではなく、住民自治のための制度）。

⑤大阪市の動き

- ・橋下市長「総合区は現行の行政区の合区を前提とする」「今の 24 行政区の規模では権限を移譲されても、（人員や組織が足らず）対応できない。合区しなければ総合区は無理」。
- ・公明党案「合区を前提とする」
- ・自民党案「合区せずに行政区の一部を総合区化する」

⑥何が議論されるべきか

- ・「上からの統治」ではなく「下からの自治」のための総合区制度を対置すべきである。
- ・行政ではなく市民が主体的に取り組まなければ意味をなさない（地域資源の活用は住民の主体的な力に成否のすべてがかかっている）。
- ・既存の行政区や区政会議の仕組みを活用しながら、「下からの自治」のための総合区をつくりあげていくべきである。

（２）指定都市都道府県調整会議

①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（＝必置）。
- ・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うちから総務大臣が任命する。

②何が議論されるべきか

- ・大前提として、指定都市と府との「対立」は直ちにマイナスではない。
- ・議論をたえず住民に公開することが大原則となる。
- ・調整会議へ委ねる事務内容が重要である。

（３）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。
- ・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。

7. 大阪市における総合区の意義

(1) 充実した都市内自治

- ・住民が主体となれる「下からの自治」として機能すれば総合区の意義は大きい。
- ・総合区のもとで、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。
- ・連携協約等は、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。

(2) 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。
- ・総合区が導入されれば、「大阪市廃止分割構想」（＝大阪都構想）は完全に消え失せる。
- ・大阪市は「大阪都構想」住民投票を教訓として、「都市内分権と住民参加の基本条例」を制定し、そのもとで都市内自治（総合区等）の取り組みを実践していくべきである。
- ・市民や地域が元気になることを総合区の最大のミッションとするべきである。

(3) 「総合区」を政策展開と関係づける

- ・福祉、環境、教育、産業、防災などと総合区制度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。

(4) 既存の地域共同体や地元企業・NPO等との関係を構築する

- ・市民・地元企業と行政の連携こそが、将来にわたって大阪市を支える市民的財産である。
- ・市民活動の増加は、福祉、教育、文化・芸術、環境、子育て、まちづくり、スポーツ、産業などの多様な広がりを見せている。
- ・総合区（地域的つながり）と市民活動（分野的つながり）を巧みに連携させていくべきである。
- ・「社会的排除」を減少させ、住民の雇用や社会参加の提供（社会的包摂）を重視するべきである。