

大阪発地域再生プラン研究会  
2013年4月14日  
柏原 誠（大阪経済大学）

## 「橋下市政下における区政改革と特別区設置協議について」

### ◆はじめに

- ・報告の目的－橋下市政下における①指定都市制度のもとでの区役所・コミュニティ施策の変化・変質，②法定協設置に至った特別区設置協議の現状と問題点の2点（特に3年4月以降）を整理
- ・現場・コミュニティレベルでは，①と②は「うまく」区別されている（例：ある区のフォーラムにおける「区割り案」の説明：「行政区ブロック分けの試案」→公選職による法定協では，「特別自治区割り案」として取り扱い）
- ・上記のプロセスにおいて，「住民自治」の意味内容が変化して問題点を指摘。

### ◆添付資料

- 資料1 「区における総合行政の推進に関する規則」（抜粋）
- 資料2 「区政会議の運営の基本に関する事項に関する条例案」（原案全文）
- 資料3 『市政研究』（大阪市政調査会）2013年冬号 84-87pp
- 資料4 大都市地域特別区設置法概要
- 資料5 事務分担案（首長共同案）
- 資料6 議会のあり方（首長共同案）
- 資料7 財政調整シミュレーション
- 資料8 協議スケジュール
- 資料9 横浜特別自治市大綱
- 資料10 第30次地制調専門小委員会中間報告の概要
- 資料11 特別区区割り案（法定協第1回事務局提出）
- 資料12 区割り案について（法定協第2回山中議員提出）

### 1. 橋下市政下の区役所・コミュニティ改革（特に2012年4月～）

#### 1-1) 公募区長就任(2012年8月)以降の区役所の変化

- ・公募区長就任 24区長のうち，18人外部，6人市職員（区長経験者）
- ・副区長専任化－トップマネジメント
- ・地域振興会等各種地域活動団体の事務局業務から区役所撤退
- ・まちづくり支援センター－5ブロックでコミ協・社協・民間企業等受託  
－まちづくり支援員が地活協（後述）立ち上げ支援
- ・地域担当制－人間ではなく，当て職
- ・職員基本条例の影響？

## 1 - 2) 区政会議

### ①経過

2011年7月 平松市政下でスタート

H23~24年度 各2-3回ずつ開催 橋下市政発足後も存続

2013年3月 議会に「区政会議の運営の基本に関する条例」を上程(後述)

8月 第1期区政会議の任期終了

### ②根拠

「区における総合行政の推進に関する規則」および各区の要綱(定員など)

### ③概要

(資料1) 下線部参照

#### - 問題点

- ・弱い根拠(「設置」規定なし)
- ・個人による区政評価(X会議の意思, 決定権)
- ・低い市民の関心
- ・形式的(一方的な説明等)

### ④2期目に向けた動き

- 条例化 → 報酬支払いの可能性, 決議権の規定を盛り込む

- 「区政会議の運営の基本となる事項に関する条例(案)」→(資料2)参照

※同条例案は3月市会で一部修正可決

#### - 変更点

①委員の位置付け-区政会議において意見を述べる業務を~委託。

②報酬金についての言及

③委託の解除

「区政会議の場における」または「区政委員の名において」政治的行為を制限

④委員による招集・決議権を規定-前進面?

## 1 - 3) 地域活動協議会とコミュニティの動揺

- 地域活動協議会自体は, 平松市政下で始まった施策

- 橋下市長下で枠組み引き継ぎ, 加速化

・補助金改革とセットした「兵糧攻め」

- 地域活動協議会を形成しなければ, H25年補助金は5割減

※ただし, 形成しても26年度からは5割減

・認定条件-公募市民, NPO, 地域事業所, 外部監査等の導入を図る

(1) 開かれた組織運営, (2) 会計の透明性確保, (3) 法人格の取得をめざす等

・区役所の下請的性格はそのまま-準行政的機能→「活動費交付金」の一括交付

#### - 問題点

・激しい温度差

・区役所は, 依然として下請けとみている

- 区予算事業での「地域活動協議会」活用項目の多さ

・開かれた組織になっているか?

・これまで阻害されていた住民の要求に取り組む場になっているか?

#### 1-4) その他区役所・コミュニティの変化

##### ・(資料3)「ザ・淀川」編集長の発言

地域活動つぶし, 自立の強制, 対話・発言しない区役所職員など

##### ・民間化-「まちづくり支援センター-支援員」体制

5ブロック, コミ協・社協・民間シンクタンク, 支援員は有期契約(H26年3末)

##### ・中間団体の弱体化-コミュニティ事業の公募化・区民ホール等の拠点施設の指定管理

→コミ協(大阪市コミュニティ協会〇〇区支部協議会)の弱体化

4割の区で, 区民センターからコミ協退去

##### ・地域振興会-地域活動協議会への再編成強制・兵糧攻め

##### ・学校選択制-小中完全実施は中央区のみ。13区は導入見送り,

橋下市長-「目の前の住民の反対の声が大きいためやしません、では公募区長の意味がありません」※「公募区長」=ミニ市長

## 2. 特別区設置協議の現状と問題点

### 2-1) 経過

2011年11月 W選挙で橋下市長・松井知事当選

2012年2月 「新たな区」移行プロジェクト・スタート

4月 大阪にふさわしい大都市制度推進協議会・スタート(条例協)

※市長・府知事・市議会・府議会 計20名 ※堺市は不参加表明

5月 大阪都構想首長共同案提出(条例協第2回)

※財調シミュレーション要求

8月 大都市地域特別区設置法成立(資料4)

9月 財政調整シミュレーション提示(条例協第5回)

※区割り案要求

- 前回, 高山報告

11月 区長会議PTによる「行政区ブロック化案」提示

12月 第30次地制調専門小委員会中間報告

2013年1月 橋下市長が「区割り案」として提示, 条例協終了

※ブロック化案(区長検討)→区割り案(市長案)へ大きな性格変更

2月 法定協第1回 スケジュール確認

3月 横浜市「特別自治市推進大綱」策定(←市議会議決)

4月 大阪府市大都市局発足(府市統合本部・法定協事務局を担当)

法定協第2回 区割り案論議開始

### 2-2) 特別自治区設置の現時点での枠組みの整理

ベース-「大阪都構想(首長共同案)」2013年5月

#### ・事務分担案(資料5)

「中核市並み」: 中核市権限-(B+C)→※立法措置必要「関係法律は約200本」

#### ・議会のあり方(資料6)

- ・財政調整シミュレーション（2013年9月条例協に提出）（資料7）

（要旨）

財政調整の原資を地方交付税と現行の都区財政調整制度の三税(法人住民税・固定資産税・特別土地保有税)に目的税二税を加えた五税とし、交付金を普通交付金9割と調整できない区に交付する特別交付金1割の割合にすれば、収支の均衡、歳入と裁量経費の格差解消(府内市町村格差一・三以内)という意味での財政調整は24区を残しても可能。→統合すれば、もっと可能

※調整後の特別自治区の歳入構造

区税1575億+譲与税等544億+調整交付金4303億→計6422億

1人あたり歳入格差 6.6倍→1.2倍

cf 東京都区財政調整の効果(H22)

区税9049億+譲与税等1905億+調整交付金8676億→計1兆9630億

1人あたり歳入格差 3.7倍

- ・特別区区割り案（2013年1月条例協，2月法定協に提出，4月法定協で議論開始）  
「基礎自治を担うという観点からは、区民に密着したサービスを考えると、区域内の拠点から何分間で車や自転車で移動できるかというような、生活圏域の実感が欲しい。  
「やさしい区」による区民生活サービスの充実というよりは、区という小さな単位での開発プロジェクトばかり考えているのではないか。  
(新たな区移行プロジェクト会議における金井利之氏コメント)  
※特別自治区にも「エンジン」必要論  
※区割りプロセスに住民意見の反映無し-あくまでも役所の担当区域割り
- ・プロセス-大都市地域特別区設置法，協議スケジュール案  
-協議スケジュール  
-区割りを（大きさ）人口規模→（組み合わせ）集積性・地域性・移動手段，の2段階で議論  
-人口規模の議論から入るのは妥当か？  
-「①区割り、②事務配分、③税源配分、④財政調整の四元連立方程式」  
(金井利之氏コメント，前掲会議)  
-市民への説明だけで意見聴取過程が不在，大阪市廃止を問うべきではないのか，投票するのは特別区を設置する地域だけでいいのか

## 2-3) 他の大都市制度構想

①特別自治市構想（指定都市市長会・横浜市）→「横浜特別自治市大綱」（資料8）

②第30次地制調「大都市制度について-ての専門小委員会中間報告」（資料9）

-現行制度下での工夫

-府市協議の仕組みの制度化→二重行政解消

-区長権限強化・区長の特別職化・区毎の常任委員会等

→都市内分権・住民自治強化

－新制度

- －特別区の設置
- －特別市（仮称）－当面は指定都市への権限移譲で対応
- －三大都市圏の広域調整の仕組み－防災対策，交通体系整備等

2－4）特別区設置協議の論点

①都構想に対する各会派の態度（条例協第7回時点）

両首長・維新・公明	自民	民主	共産
二重行政解消，広域・戦略行政一元化のために大阪都に統合	府市の協議会を制度化すればよい 道州制への近道	府市統合本部で十分，（いわゆる「二重行政」は）「充実行政」の面も	地方自治の破壊である。指定都市への権限移譲を優先すべき。コスト大
特別自治区（公選区長・公選議会・歳入歳出予算）で基礎自治を担う	調整交付金への依存度が高く自立した自治体ではない 都市内分権で住民自治強化は可能	（同左）	特別区は裁量予算確保できない。都市内分権を進めて住民自治強化を図るべき

※条例協での審議，提出資料などより筆者まとめ

②中核市権限に見合った人口規模かにスターへとして区割りを考えることについて

<第2回法定協での橋下市長発言>

自民党も道州制基本法を提出している。道州制は，上からえいやーで人口規模や効率性といった数字の面で自治体を作ることになる。道州制を見据えた基礎自治体づくりでも，住民の意見は聞きますが，数字によって作るということも必要（要旨）。

<金井コメント>「四元連立方程式」

→※もっぱら，機能・効率から地方自治を設計する発想

③現行制度の改良（府市協議＋都市内分権：地制調専門小委員会中間報告）か都構想か

<橋下市長>

地制調の提言については，すでに，大阪市ではそれ以上のことをやっている。公募区長は局長を指揮する立場である。府市協議も府市統合本部を設置している。しかし，公募区長は満足していない。

④都構想と道州制

<自民党> 都構想は道州制導入時に障害になる。道州制導入時に都は無くなる。特別区の財政調整はどこがやるのか。道州制を考えれば政令指定都市を残すべき。

<橋下市長> 道州制になっても，都は残すという選択が有識者から出ている（西尾勝・佐々木信夫等）。また，大阪地域だけでなく，グレーター大阪（堺，阪神地域も含め）で見ている。

おわりに（順不同）

- ・「自治の意味」が変化しているという問題
  - －自治の権利性・歴史性を軽視し，機能性・効率性から自治をとらえる。
  - －「自治」を公職者を選ぶ選挙に矮小化－公選職の権力極大化
  - －希薄化する「学習・対話・議論・熟慮」
- ・基礎自治体を作るという議論と都市内分権の議論－同次元？異次元？
- ・大阪都構想の議論→特別区設置議論へ重点移動
  - －道州制と都の整合性が見つからない
- ・市民生活の視点欠如
- ・大都市制度を議論する視点の偏り
  - 都構想（大阪府市）・特別自治市（指定都市市長会・横浜市等）・総務省・地制調
  - 共通しているのは「成長のエンジン」論
- ・成長エンジン論とは異なる「大都市自治制度」の必要性を主張する根拠になるのは？  
例えば，
  - 「普遍主義的福祉都市（朴元淳・ソウル市政）」のように，
  - 再分配重視－市民連帯－一体性の必要という立論・制度設計が可能か
  - 「一体性」がなぜ必要なのか？深める必要があるのでは？

■