

# 特別区設置と住民自治の拡充

栗本裕見

大阪市立大学都市研究プラザ  
特別研究員

## I 「住民自治」を検討する視角

いわゆる「大阪都構想」では、広域行政の大阪府への一元化による二重行政の解消と、大阪市を特別区に再編することによる住民自治の拡充という二つの目標が掲げられています。本稿では、後者の「住民自治の拡充」という点から、現在示されている特別区の制度構想を検討します。

検討に入る前に、本稿での「住民自治」との捉え方を示しておきます。住民は、投票や請願・陳情等の政治参加、行政機関に対する要求、自治体計画等の策定への参画といった形で自治体に参加できます。そして、自治体による共同事務への参加・要求・参画に加え、地域社会の一人として、共同社会の運営に関わる地域

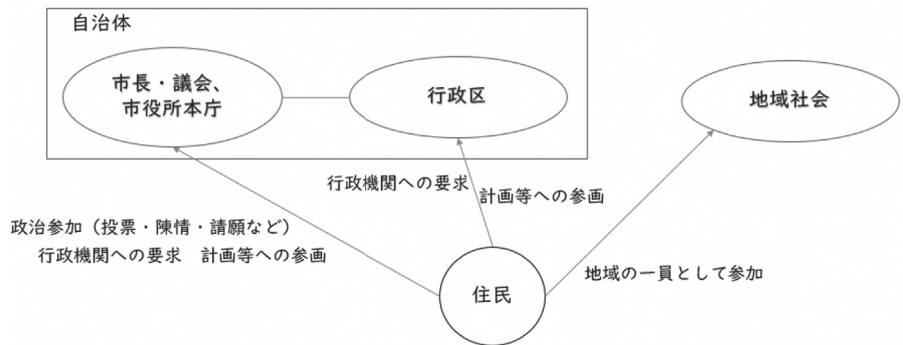
の自発的活動にも参加できます。自治体や地域社会に住民が参加することを基盤に、住みよい地域の形成に向かうこと、これを住民自治としておきます。このような住民自治が実現するには、「住民が参加できる」とことと「参加で示された住民の意向に自治体が応えられる」ことが必要です。特別区設置が「住民自治の拡充」となるかは、住民の参加手段が確保されているか、自治体としての特別区が住民の声に応えられるかという二つの方向から見なければならぬということです。

以下の部分では、①現在の大阪市における住民自治の仕組みについて確認し、②特別区設置構想で仕組みがどう変わるか、③新たな制度構想の課題を示すという三つの手順で議論を進めます。

## II 現在の大阪市における住民自治の仕組み

図のように、大阪市では行政区があるため、住民は、市全体、行政区、地域社会の三つのレベルでの参加が可能です。が、平松・橋下両市政のもとで、行政区への分権、住民参加に関連する制度改革が行われました。橋下市政の市政改革プラン（2012）では、将来的な特別区設置を視野に入れ、「自律した自治体型の区政運営」という目標の下、公募区長（区シティ・マネージャー兼任）の導入、区長への権限・財源の移譲などが行われました。また、平松市政期の2011年以降、各区に「区政会議」が設けられ、区長の所管する施策や事業について区民等からの意見を、立案段階そして成果の

図 住民から見た「住民参加」



(筆者作成)

評価に生かそうとする仕組みが作られました。平松・橋下市政期には、地域の自発的活動の活性化を図る仕組みも整備されました。2012年から2013年にかけて

て、住民等が中心となって地域活動の活性化、行政との協働を進めるため、地域団体等が結集する組織である「地域活動協議会（地活協）」を小学校区に導入し、既存の補助金等を再編して使途の自由度を高めた補助金（地活協補助金）も創設されました。また、地活協の自律的な組織運営や活動支援のために、各区が民間事業者に支援業務を委託する形で、中間支援組織（まちづくりセンター）を設けました。

全体としてみれば、区（区長）への分権の進展とセットになって、住民の参加・参画のルートの新たな構築、地域活動活性化策が導入されていることがわかります。それ以前と比較すると、住民自治の拡充を志向した制度といえるでしょう。

### Ⅲ 特別区設置で仕組みはどう変わるのか

大阪市廃止による不安感への対処として「地域自治区」導入

「大阪都構想」が実現すると、大阪市に代わって、中核市並みの事務を担う特別区が基礎自治体となり、特別区の内部

には、24行政区のエリアに地域自治区が設置されます。図でいえば、「市長・議会、市役所本庁」が「特別区長・特別区議会、特別区役所」に、「行政区」が「地域自治区」になります。24行政区のエリアを残し、三つのレベル（特別区、地域自治区、地域社会）での参加が可能だという点では、大きな変化がないようにも見えます。

行政区のエリアに地域自治区を置く構想は、今後の特別区設置協議会の早い段階から登場していました。地域自治区は、大阪市が廃止され、24区がなくなることに對する市民の不安感を払拭するための仕組みとして、地域自治区の導入が盛り込まれたのです。地域自治区には事務を執行するための事務所と、住民が参加して合議体として意思決定を行う地域協議会が置かれます。現在の区役所を地域自治区事務所として残し、「窓口サービス」を継続して実施することで住民の利便性を維持」すること、地域協議会を通じて、現行の区政会議と同様に、「地域住民の多様な意見を区政に反映」することをめざす。これが、地域自治区を設置することのねらいでした。

## 導入される地域自治区制度の概要

地域自治区は、2004年の地方自治法改正で制度化されました。地域自治区は、「市町村長の権限に属する事務を分掌させ、および地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため」（地方自治法）に、自治体の条例で設置します。地域自治区には事務所と執行機関の附属機関である地域協議会が置かれます。地域自治区事務所の長には、補助機関である職員が充てられます。

地域協議会の委員については、地域自治区の区域内に住所を有する者のうち、地域団体から推薦された委員、公募委員及び学識経験者等から特別区長が選任し、その任期は2年とされています。現在の区政会議の委員定数を基準にし、人数は10人以上50人以下の範囲内です。

地域協議会は、特別区長その他の特別区の機関に対し、諮問への答申・建議により意見を述べることができます。その内容は、①区役所（地域自治区の事務所）が所掌する事務に関する事項、②その他、特別区が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項、③特別区の事務処理にあたっての地域自治区の住民の連携強化に関する事項です。また、特

別区長は、条例で定める重要事項で、地域自治区の区域に係るものを決定・変更の場合には、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければなりません。重要事項として、①特別区が策定する基本的な構想、基本計画等のうちその区域に係る事項、②区域内の公の施設の設置・廃止、管理に関する基本的事項などが想定されています。

### 地域活動活性化策については不明

一方、地域活動の活性化策として導入された、地活協や地活協補助金、中間支援組織などについては特別区設置協定書に具体的な記載はありません。地域自治区事務所の主な事務である「地域活動支援」に含まれると推測できますが、詳細は不明です。現在も市会で「コストがかかる」と指摘されている中間支援組織については、特別区への移行前に廃止される可能性も考えられます。

## IV 新たな制度が抱える課題

### 「大阪都構想」の「住民自治の拡充」

「大阪都構想」が描く「住民自治の拡

充」は、①より人口規模が小さい基礎自治体（特別区）の方が住民ニーズへの応答性が高い、②住民ニーズの中心は行政区のエリアでの窓口サービスの継続である、③行政区のエリアでの住民意見反映を地域協議会で行うという三点に基づいていると要約できます。大阪市の廃止・分割によって①が、地域自治区を設置することで②と③が実現するというわけです。そこで、以下では改めて、住民の参加手段が確保されているか、自治体としての特別区が住民の声に伝えられるかの二つの点から特別区の制度を検討します。

### 住民の参加手段―若干の水準向上？

前節で示したように、住民から見れば特別区、地域自治区、地域社会の三つのレベルでの参加が可能な形になっています。また、地域協議会は答申や建議の権限をもちますし、基本的な構想や公の施設については、特別区は地域協議会の意見を聴くことが求められます。これらの権限からみると、地域協議会は現行の区政会議よりも、強い影響力を行使できる可能性があります。地域自治区制度の活用は、住民の参加手段の面からはプラス

の効果を与えられ考えられます。ただし、先行する地域自治区導入自治体の事例からは、この制度が抱える問題も明らかになっています。

一つは、地域協議会は「執行機関の附属機関」であり、地域協議会の決定が執行機関を拘束することはできないということです。もう一つは、「何を諮問するか」は実質的に執行機関がイニシアチブをとるということです。先行自治体では、地域協議会から「諮問の数が多くて負担だ」、「ある施設についての諮問が、立地している特定の区にだけ行われるのはおかしい」といった、諮問にあり方について問題を指摘する声があります。答申や建議として現れた地域からの意見が尊重されるのか、地域への諮問のあり方など執行機関の姿勢を問う必要があるでしょう。

地活協などの地域活動活性化策についての詳細がまだわからない点も含めて、地域自治区という新しい制度の導入で住民参加が進むと単純に結論づけるのではなく、制度がどう運用されるかにも関心を持ち続ける必要があることを述べておきます。

### 住民の声に答えられるか

#### ―権限縮小型自治体分割の影響―

そして、「大阪都構想」は、端的に言えば大阪市の事務が大阪府や一部事務組合に吸い上げられ、権限が縮小する自治体分割です。そのことは、自治体として住民の声に答えられるかという重要な問いを突きつけます。これについては二つの問題を指摘しておきます。

一つは、大阪府が持っていた事務が、大阪府や一部事務組合に移ってしまうことによるものです。介護保険のように、窓口は地域自治区事務所、実施主体は新設の一部事務組合という場合、住民の要求を反映させることは今まで以上に難しくなります。

もうひとつは、特別区の本庁と地域自治区事務所の事務配分です。2019年12月の特別区設置協議会の資料によれば、各特別区で実施する事務が2245、うち、地域自治区事務所の事務が174です。地域自治区は窓口サービスを行う出先であり、地域の事情に合わせて地域自治区事務所で意思決定を行うのは難しいと推測されます。この間進められてきた24行政区（区長）への分権は後退し、地域自治区では権限の縮小が起る

可能性は大きいとみるべきでしょう。

災害や子育て、介護など、地域と行政が一緒になって問題に取り組まなければならない分野の重要性が高まっています。その場合、住民に近いところにある行政機関には、情報収集・分析・様々な担い手間のコーディネートといった役割が求められることになるでしょう。住民の声に柔軟に答え、ともに課題に取り組むこと、そのことを通じて現在および将来の地域を作るという観点からすると、「大阪都構想」が掲げる「住民自治の拡充」は、「現状維持（に見える）制度づくり」にのみ関心があると言わざるを得ません。自治体や地域社会への参加と、住民の声に答える自治体の体制、両方を備えた「住民自治の拡充」の仕組みとはどのようなものであればよいのかが問われています。