

総合区による都市内分権と新たな住民自治の提案
—大阪市総合区3案の検討—

Implementation of the General Ward for Decentralization on the
Municipality Level and Autonomy of Local Residents
— Evaluation of Three Governmental Plans for Introduction of
the General Ward into Osaka City —

西脇 邦雄

Kunio NISHIWAKI

大阪経済法科大学 法学部教授

目次

- I. 地制調答申と都市内分権
 - 1. 大阪新都機構の再評価—蠟山と吉富の指摘から
 - 2. 地制調答申と総合区による都市内分権
 - 3. 大阪市総合区3案の検討課題
- II. 戦前の東区会及び大阪市の区の現状と課題
 - 1. 区から始まった大都市
 - 2. 指定都市の区の現状と課題
 - 3. 大阪市の区の現状と課題
- III. 総合区による新たな住民自治の提案
 - 1. 都市内分権の理論的考察
 - 2. 大阪市総合区3案の検討
 - 3. 総合区のガバナンスと民主的正統性
—総合区常任委員会と外国籍住民の参加
 - 4. 小規模多機能自治組織としての地域活動協議会

キーワード：総合区・都市内分権・民主的正統性・自治基本条例・議会基本条例

I. 地制調答申と都市内分権

1. 大阪新都機構の再評価—蠟山と吉富の指摘から

2015年5月17日の大阪市の有権者214万人を対象とした巨大な住民投票⁽¹⁾は、わずか10,741票の僅差により、橋下市長の掲げたいわゆる大阪都構想⁽²⁾が否決された。

この大都市地域における特別区設置法⁽³⁾による住民投票は、大阪市民を二分し、自治組織や各種団体の内部でも激論を交わす強烈な体験として焼き付けられた。その後、橋下市長の退陣、維新の党の分裂という事態に至ったものの2015年末の大阪府知事選挙、大阪市長選挙によって再度おおさか維新の会の候補者が圧勝した。有権者の信任を得たとして再び大阪都構想に挑戦するとしている。そして2016年8月31日の此花区役所における住民説明会を皮切りに、特別区か総合区かを市民に選択してもらうとして、吉村大阪市長、松井大阪府知事出席による住民説明会⁽⁴⁾が市内24区で展開される。

筆者は「大都市制度をめぐる考察—大阪都法案成立とその後—」⁽⁵⁾において、大阪都構想として提起された問題は、戦前からの特別市制運動⁽⁶⁾と府県の対立の長い歴史の産物であること、そして、我が国の大都市制度のあり方への問題提起であることを明らかにしてきた。

戦後の1947年（昭和27）地方自治法制定に盛り込まれた特別市制を目指す5大都市と、住民投票の条件を人口の多い府県全域に拡大してこれを阻止した府県。ついに1956年（昭和31）特別市の規定は廃止され、妥協の産物として政令指定都市（以下指定都市）が成立した。大阪府の歴史の中でも、1947年大阪市の市域拡張運動と大阪府の反対⁽⁷⁾、1963年中馬大阪市長の京奈和合併論と大大阪市構想⁽⁸⁾に対する左藤知事の反論、2004年太田房江大阪府知事の大阪新都機構の提案⁽⁹⁾と磯村大阪市長のスーパー政令指定都市構想⁽¹⁰⁾、2011年橋下大阪府知事の大阪都構想と平松大阪市長や政令指定都市市長会の特別自治市構想⁽¹¹⁾として論争が繰り返されてきた。

現在の府県の制度は、1871年（明治4）に廃藩置県の後、1878年（明治11）の郡区町村編制法によって決められた。政府が上から作った府県と、発展してきた大都市の間の対立は戦前から繰り返されてきた。1950年代には蠟山政道⁽¹²⁾が「都市の比重が著しく増大したことが、そういう事実の発達を見る以前にできた地方制度の均衡を喪失せしめているということである。この均衡を回復するには、府県制度の改革を行わなくてはならないのである。」⁽¹³⁾と指摘している。周辺部も含めて拡張していく大都市が、国と府県からの二重の監督、二重行政から独立を実現するには、残存部分の自治体との均衡調整を図ることが不可欠であった。戦後1950年代、蠟山政道は「特別市制問題と『地方都』の構想」⁽¹⁴⁾を打ち出している。一方で地方都が課税権を有しない特別地方団体の構想であることを問題視し、大都市と周辺部が課税権を持つ連合をつくる提案をした吉富重夫⁽¹⁵⁾の「市町村連合体」⁽¹⁶⁾の構想も存在する。残念ながら二人の論者の意見はその後の地方自治制度の改革に反映されることなく50年余の歳月が経過をした。

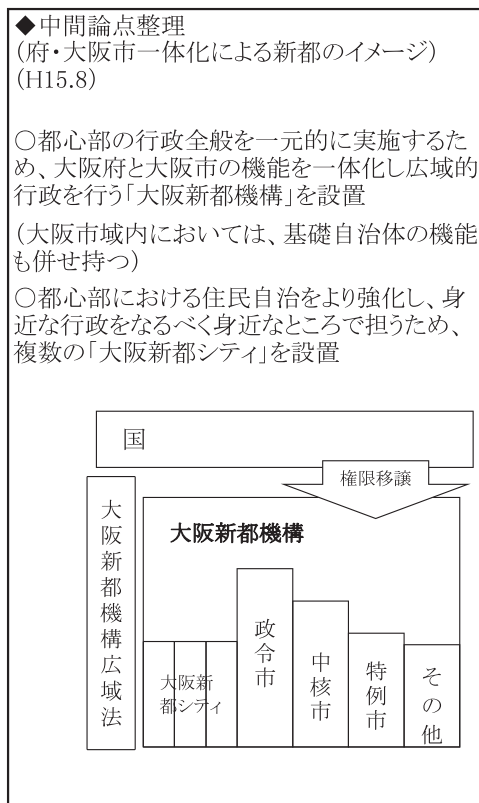
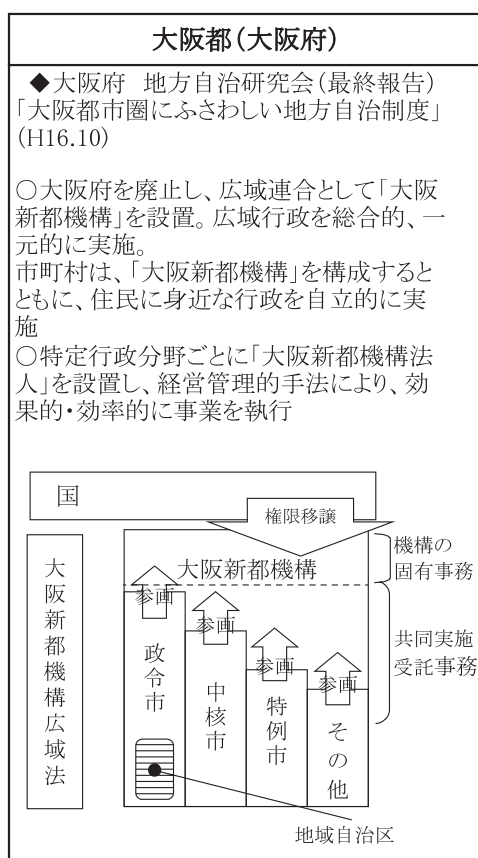
伊藤正次は、大阪都構想の問題提起、また、政令指定都市側の「特別自治市構想」という大都市独立論の提案を踏まえて、「『二度あることは三度ある』か、『三度目の正直』か」⁽¹⁷⁾と問いかけている。そして、特別市構想の展望を3つの方向性として描く。1つ目は実質的な特別市に近づける地制調答申⁽¹⁸⁾の方向。2つ目は県市組合の制度化であり、府県と特別市の共同処理を広域行政で確立するもの。3つ目は、蠟山の地方都の構想をさらに

進めて、府県の廃止を構想するもので、2004年大阪新都機構の構想も類似と評される。

拙著「2014年地方自治法改正が問いかけるもの―フランス型大都市共同体の可能性―」⁽¹⁹⁾では、北村亘がフランス型大都市共同体の大都市拠点圏に類似すると評価⁽²⁰⁾する大阪新都機構の構想の先駆性を再評価した。大阪新都機構は、大阪府を廃止し、市町村とともに課税権を持つ広域連合を新たに設置し、水道、港湾などの広域行政については大阪新都広域法人を設置して効率的に経営する内容である。その意味では、蠟山が提案した「地方都の構想」を発展させ、法人格を持ち課税権を有する「市町村連合体」の吉富の構想と類似である。ただし、憲法95条に基づく「一つの地方公共団体に適用される特別法」による住民投票での成立か地方自治法の改正が要件とされていた。また大阪新都機構では、大阪市内の区を地域自治区⁽²¹⁾に再編する案、新たに新都シティと称する直轄の基礎自治体を作り住民代表者会議を設置する案も検討されていた。つまり、特別市の機能を持つために、残存部の自治体との均衡調整と、大都市内部の住民自治も制度設計されていた。

資料1 大阪新都機構の図

◎主な大都市制度の構想



(出典：「大阪都市圏における新たな自治システム」大阪府地方自治研究会2004年)

2. 地制調答申と総合区による都市内分権

地制調答申について、江藤俊明は「大都市制度は、大都市の一体性を強調することにより都道府県からの権限移譲を第一優先とする。そのために、住民自治の側面が弱くなる。その是正のために答申では住民自治の拡充の文脈で都市内分権を進めることを提案している。なお『都市内分権』は指定都市だけで採用されている用語です。実際にはいまだ権限財源が行政区に移譲されていない状況を踏まえつつも今後の方向を明確にする必要があるために、括弧を付しながらもその用語が採用された。」と指摘する。地制調答申は、指定都市が特別市に限りなく近づく立場から都市内分権⁽²²⁾についても言及した。

以下答申の「3『都市内分権』により住民自治を強化するための具体的方策」を要約する。

- 区の役割を拡充するために条例で市の事務の一部を区の所管と定めることができる。
- 区長が市長から独立した人事や予算等の権限。区の職員の任命権。予算のうち区に関わるものの提案権。市の財産のうち区に関わるものの管理権を持つ。
- 区長に権限を持たせる場合は、副市長並みに市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、解職や再任を可能にする。
- 区長を公選とするか。さらに、区地域協議会や地域自治区の仕組みをこれまで以上に活用する。
- 区長、選挙管理委員会、会計管理者を置くとされているが、現行の教育委員会制度を前提にする場合は、条例で小中学校の管理をできる限り区で行う。教育長権限を強化する場合は、1または複数の区に補助機関を置くことを可能とする。
- 区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、1又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に関わる議案、請願の審査を行うこととすべきである。

これらの内容は2014年地方自治法改正に反映され⁽²³⁾、総合区制度として制度化された。区長公選は採用せず、法人格も有しないが、限りなく基礎自治体に近い権限を持たせる方向が示されている。条文では、条例による市の事務や財産の移譲、市長の同意による職員の任命権、市長への意見具申、議会の承認による特別職区長の選択などが明記された。議会についても、選出の市会議員による1または複数の区に関する常任委員会の設置も可能とされた。

3. 大阪市総合区3案の検討課題

現在大阪府、大阪市中で検討されている総合区導入の3案を検討すると、中核市並み権限を持つ5区案が最も権限を多く有する。(詳しくはⅢ. で検討する)ただし、45万人規模の総合区となり、従来からの24区に居住する住民の歴史的な共同体意識との整合性、区の

住民代表者会議である区政会議と基礎単位となる小学校区の地域活動協議会（以下地活協）に再編されてきた住民自治が発展していくのが課題となる。ここで参考になるのは、現在、平成の大合併を踏まえ、上越市などが合併特例法ではなく地方自治法202条による恒久的な地域自治区を設置し、従来のコミュニティを尊重した住民自治が行われていることである。上越市議会議員の石平春彦による近隣政府論に基づく地域自治区の制度的研究⁽²⁴⁾や、日本都市センターによる「都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート」⁽²⁵⁾などの調査事例により、都市内分権の先行研究も進められている。

今研究では、平成の大合併により統合される小さい自治の単位の再生について地域自治区や住民自治組織のあり方が検討されてきたが、総合区の導入と都市内分権の実現という大都市制度改革にその手法を活用する。そして、大阪市総合区3案の検討により、総合区と住民自治の新しい形を提案することを目的とする。

Ⅱ．戦前の東区会及び大阪市の区の現状と課題

1. 区から始まった大都市

地方自治の歴史を紐解くと、1878年（明治11）郡区編成法⁽²⁶⁾により区がまず設置され大都市の形成が始まった。区は人口の多い東京、大阪、京都を中心に置かれる。続く1880年（明治13）に区町村会法ができ、東京は15区、大阪は東西南北の4区、京都は2区が、区長と区会をもつ組織として置かれ、男子25歳以上の議員を選んだ⁽²⁷⁾。（以下大阪市東区会を扱う）区会の扱う議案は「区域内の公共に関する事件及びその経費の支出徴収を議する」とされ、分一金という不動産取引税を徴収、区内の公共支出に当てている⁽²⁸⁾。

続く1888年（明治21）市制発布の下で、大阪市の4つの区は合併して大阪市となる。当時の山縣内務大臣が「今市制、町村制を設くるは地方の自治及び分権の主義を実行するにあり。」と近代自治の基礎を築いたと評される発布である。しかし、市長を知事が兼務するなど市制特例として事実上市の権限は認められなかった。その下で区会は、1890年（明治23）市条例により組織、選挙、権限、事務規定は「市制の例を適用する」とされたが、市との関係で権限は縮小され、議決対象として「区内財産及び営造物に関する事務⁽²⁹⁾」が認められた。これがいわゆる財産区としての区会である。

1898年（明治31）市制特例の廃止により、ようやく市役所、市長が置かれ、1911年（明治44）の市制改正での「第6条勅令をもって指定する市の区は之を法人とする」の条文が入る⁽³⁰⁾。東京、京都では区が法人格を持つ動きとなるが、大阪市の区には影響が及ばず東区会の資料では「財産区と学区は觀念上別個のものであるが、（略）もともと財産区の職能の成立の歴史より見て学事に関する方面が多かったので、東区大区会の実質的動きは学制⁽³¹⁾の変遷に影響せられることが多かった。」と述べられている。

法人格を持たないとはいえ、東区会は財産区と学区に関連する議決権を持ち、高等小学校の開設、商業学校や昭和の大阪市立東高等女学校につながる学校開設などを行ってきた。1925年（大正14）には、当時の金額で30万円を基本金とし、東区教育財団を設立している。教育財団は高等東女学校の建設を担当、現在の羽曳野市高鷺に広大な農地も取得し附属施設も寄付した。東区会は、1943年（昭和18）の解散まで財産区と教育財団を設立、区会を選挙で選ぶ事実上の法人区として機能していたのである。この先人たちの知恵は総合区を検討する上での教訓である。

現在の行政区と呼ばれる区の制度は、1947年の地方自治法制定による。特別市が一旦条文に書き込まれ270条に行政区の設置が明記された。そして、271条には区長及び助役一人を置くことが決められた。政府原案では「特別市の事務吏員」から区長を任命となっていたが、貴族院の意向で区長公選が取り入れられた。当時のGHQの占領政策が反映されたと言われる⁽³²⁾。5大市が特別市制へ移行する契機であったが、府県側の激しい抵抗により、1956年地方自治法改正が行われ、妥協の産物として政令指定都市が誕生した。特別市の条文が削除され、区の制度も区長公選をとらず、市の内部団体としての行政区が定められた。

2. 指定都市の区の現状と課題

「指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査」⁽³³⁾によれば、指定都市の区については地方自治法252条の20「指定都市は市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所または必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。」と規定されている。また、地方自治法施行令174条の43「指定都市の区に、その事務所の長として区長をおく。2区長は、指定都市の市長の補助の期間である職員のうちから、指定都市の市長がこれを命ずる。」とされている。一般市の支所や出張所と同様の出先機関だが、区長、区会計管理者、選挙管理委員会、農業委員会が設置される点、公職選挙法、住民基本台帳法による事務が直接区長に委任される点が、違っている。前掲の書によれば、区の事務は次のように大別される。⁽³⁴⁾

- 一、法令により国から区長に委任している事務（指定都市においては区を市とみなすという規定による）—住民基本台帳法、戸籍法、外国人登録法など諸届けに関係するサービス、国民保険など各種保険サービス、児童の転校に関する業務、選挙管理委員会、農業委員会が区に設置されることに関連するもの。
- 二、区長の専決決裁規程によるもの（人事権、予算執行権）
- 三、教育委員会、選挙管理委員会など行政委員会からの委任事項

これら法令に基づく事務以外の事務は市長の裁量であるが、どのような内容を委任するかが都市内分権の考え方を示すものとなる。前掲書の自治体アンケート調査によれば、「ほぼ全ての市で区役所の事務となっているもの」として、総務、地域振興、窓口サービ

ス、保険、福祉事務所、施設管理等の事務が上げられる。次に「多くの区役所の事務」として、税務、保健所、土木機能を上げている⁽³⁵⁾。

東京市政調査会2009年の報告でも「法律上、指定都市の区が処理することを義務づけられている事務は、戸籍・住民基本台帳・外国人登録など必ずしも多くはなく、当初の5大市の区役所は、これらを中心に税・国民健康保険などを加えた、最小限の定型的な窓口業務を担うものとしてスタートした（小区役所制）。しかし、後発指定都市の中には、広島市や仙台市のように、保健・土木・建築 など、定型的な窓口業務以外の様々な事務を区

資料2 区役所の機能と職員数

	区役所の機能													区役所職員数	
	① 区政 運営	② 地域 振興	③ 窓 口 業 務	④ 保 険	⑤ 税 務	⑥ 福 祉 事 務 所	⑦ 保 健 所	⑧ 産 業 振 興	⑨ 農 政	⑩ 土 木	⑪ 施 設 管 理	⑫ 教 育	⑬ そ の 他	H 23 年 度 当 初	1 区 あ た り
札幌市	○	○	○	○	△※1	○	○	—	—	○	○	—	—	3056	306
仙台市	○	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	—	—	1412	282
さいたま市	○	○	○	○	○	○	○	○	—	△※2	○	—	—	1608	161
千葉市	○	○	○	○	—	—	○	—	—	△※2	○	—	—	905	151
川崎市	○	○	○	○	△※1	○	○	—	—	○	○	○	保育所	3863	552
横浜市	○	○	○	○	○	○	○	○	—	○	○	△※3	保育所	7169	398
相模原市	○	○	○	△※4	△※4	—	—	—	—	—	○	—	地域防災、市民防 災、情報公開、区選 挙管理委員事務（総 務課職員併任）	295	98
新潟市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	下水道部門（北・秋 葉・南のみ）	1587	198
静岡市	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	○※5	—	防災・情報公開	584	195
浜松市	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	○	—	—	1318	188
名古屋市	○	○	○	○	△※1	○	○	—	○	—	○	○	—	3225	202
京都市	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	—	—	2819	256
大阪市	○	○	○	○	—	○	○	—	—	—	—	—	—	5250	219
堺市	○	○	○	○	△※1	○	○	—	—	—	○※6	△※7	—	892	127
神戸市	○	○	○	○	—	○	—	—	—	—	○	—	—	1923	214
岡山市	○	○	○	○	○	○	—	○	○	○	○	—	防災、区選挙管理委 員会事務（併任）	887	222
広島市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	2060	258
北九州市	○	○	○	○	—	○	○	—	—	○	○	—	—	1727	247
福岡市	○	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○	—	2432	347

（注） ※1証明書・発行のみ ※2一部のみ ※3就学事務、社会教育等 ※4受付のみ ※5葬区を除く
※6 堺区を除く ※7就学相談のみ ※8川崎市・大阪市は再任用含む。岡山市はH22.4.1現在

（出典：柏原誠、西村茂、自治体問題研究所『指定都市の区役所と住民自治
—自治体アンケート調査』自治体研究社、12頁）

役所に担わせているものもある（大区役所制）。小区役所制を採っていた指定都市も、出先機関である保健所・福祉事務所を区役所へ編入するなどして、次第に区役所の業務を増やしており、小区役所制と大区役所制との差は縮まっている。」⁽³⁶⁾とされている。横浜市の歴史を見ると1969年小区役所の機能に市民課—社会福祉、社会教育の係を開設、1977年区政部として建築事務所（2006年建築宅地指導センターとして区役所から分離）、福祉部として福祉事務所の機能を設置、2004年には福祉保健センター（福祉課から高齢者、障がい児、者担当の拡大）、保育所担当、土木事務所（道路局兼務）公園緑地事務所（その後区役所内の土木事務所に統合）を設置し大区役所と言われる内容を整えてきた⁽³⁷⁾。ただし全国的に見て指定都市は、20市に拡大し、指定都市の区役所の規模も、区の数が3の相模原市と静岡市、24の大阪市、平均面積が470.62Km²の静岡市から9.2 Km²の大阪市、人口も238,177人の静岡市から111,057人の大阪市まで大きな開きがある⁽³⁸⁾。保健所、土木事務所のように専門技術職を区役所レベルで確保するには一定の財政規模や人材確保に課題があり、すべてが大区役所をモデルにしている現状ではない。

3. 大阪市の区の現状と課題

大阪市の区の現状について、金谷一郎東淀川区長は「大阪市のほうが260万で24区、横浜の場合は370万と人口は多いですが区の数18と少なくなっています。（略）いわゆる小区です。（略）当時の区長ポストは局長の下、課長からだいたい部長級なんですけれども、中之島（本庁）の部長よりも一つ下でした。（略）そして局からは来ますけれども、区からの昇任は無い。いわゆる区の事情を知っている人間を昇任させない、区長に直接活かさない。この辺の暗黙のルールもありました。区長裁量で使える予算については、平松市長の頃から25年度までは2000万円程度でした。（略）一方関東での例ですが、横浜の場合はだいたい予算があり、横浜市では道路行政、公園行政、水道行政、またゴミの収集はしないけれども、ごみの減量化と啓発の業務は区でやっています。だからいちいち局にはいかず、すべて区長の権限で、区の中でできます。」⁽³⁹⁾と公募区長以前の区の状況を述べている。

金谷区長によれば橋下市長就任後、公募区長の導入を契機に、現行の行政区の区長の権限を現行行政区の限界まで拡大したという。

- 区長の職責が局長級に昇格。副市長の下で本庁の局長より上で処遇
- 区予算の裁量拡大（2000万円から6000万円）
- 区間競争（区独自事業）として予算要求権の拡大
- 人事権の拡大（人員増がない条件で区役所内の異動可能に）
- 区のシティマネージャーの権限（区内予算の決裁権、予算権局長以上に）
- 区担当教育次長の兼務辞令（区内の学校教育行政を所管）

の6点であり、これは地制調座長の西尾勝氏の提言を踏まえて行われた改革とされる⁽⁴⁰⁾。

まず、区長を従来の部長級から局長級へ処遇、本庁の局長より上に置き、区のシティマネージャーとしての権限を持たせ特別職区長に近づけた。さらに区長に教育委員会の教育次長との兼務辞令を発令し、地域性のある教育課題（校長人事、校庭芝生化、中学校給食、学校統廃合など）に、大きな責任と役割を持つことになった。しかし、横浜市並みの大区役所としての機能一保健所、土木事務所などの機能を、現行24区で担うことは効率的でないと金谷区長は指摘している。横浜市でも1977年から区ごとの建築宅地に関する建築事務所が区に置かれたが、専門職の分散配置が問題になり1999年4カ所に再編、2006年建築宅地指導センターに統合された⁽⁴¹⁾。大阪市も同様に税務、保健センター、公園事務所、環境事業所が、複数の区を管轄するよう広域に配置されている。専門職が必要な事務の24区への分散は、職員配置における非効率とコスト増が予測される。次に求められるのは24区を一定規模に再編し、行政の分散、区への分権と行政効率のバランスを保つことである。

Ⅲ. 総合区による新たな住民自治の提案

1. 都市内分権の理論的考察

都市内分権は、今や指定都市の行政区への分権の議論に限らず、「都市自治体が都市内の地域への分権化すること」⁽⁴²⁾という普遍的内容となった。飯島淳子によれば、「法社会学、政治学、行政学等の諸学は、近隣政府論をはじめとする理論的かつ実践的な営為を通じて、行政の分散と住民への分権という2つの要素によって都市内分権を定義づけている。」⁽⁴³⁾。

そして、住民により近い組織が置かれ、住民の参加と協働が都市内分権の条件となる。大杉寛は「行政権限の分散は、地域の実情に応じた行政を展開しやすくなるばかりではなく、その受け皿として『住民により近い組織』が置かれることで、そこに地域住民の意思を反映させやすくなるという意味でローカルデモクラシーの実現に寄与すると考えられる。」⁽⁴⁴⁾と指摘する。

次に、「地方自治の理論枠組みに拠るならば、団体自治（自治組織権）と住民自治（参加及び協働）によって都市内分権を捉えることも可能ではある。」「だが果たして、都市内分権を地方公共団体内部の自治ないし“ミニ地方自治”として捉えるのみでたりうるのだろうか。『地方自治』ではなく『都市内分権』を論ずるからには、地方自治の相似形にとどまらない、都市内分権の固有の意義を形式面と実質面の双方において問う必要があると思われる。」と飯島は問題提起している。

つまり、従来の理論では、国に対する自由としての自治と住民自治がそれぞれ別個のものとして議論されてきた。しかし現状の都市内分権の動きは、「団体内部の事象をも視野に入れるとともに、有権者住民に限られない私人による参加にとどまらない活動をも把握

し、しかも、これらを同時に論ずる必要がある。そのための枠組みとして、都市内分権に固有の理論が求められるのである。」とし、「ひとつの突破口として、公役務編成権と公私協働論を接合することを考えてみたい。」⁽⁴⁵⁾と主張している。すなわち、行政サービスに直営の行政組織による一方的行為にとどまらない様々な手法が登場する中で、民営化に関して NPOや住民自治組織までも含む公私協働論と理解したい。

平成の大合併を契機とした事例としては、上越市などで地方自治法202条による地域自治区と地域協議会⁽⁴⁶⁾の取り組みが行われてきた。また三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来町、島根県雲南市などで自治基本条例に基づく小学校区を単位とした住民協議会が設置されている。従来の自治会、町内会を中心とした地縁団体ではなく、その区域の企業や団体、個人も含む総合型住民自治協議会を小規模多機能自治組織⁽⁴⁷⁾と呼んでいる。(Ⅲ-4にて詳述)

一方大都市である指定都市においては、横浜市がNPOによる市民活動推進のため、1994年以来「個性ある区づくり推進費」⁽⁴⁸⁾の予算化を行い、市民と協働の事業展開が全ての区で行われている。神戸市では、1960年代に公害追放運動が取り組まれ、住民参加による公害防止協定が締結されてきた。この取り組みは、1981年にまちづくり条例⁽⁴⁹⁾に発展し、長田区の真野地区、丸山地区のまちづくり協議会の活動が知られている。市長は住民からのまちづくり提案を踏まえ、住民協議会と協定書の締結を行う。これらの住民により近い組織による参加と協働の形こそ、都市内分権の固有の意義として認められるであろう。

2. 大阪市総合区3案の検討

2015年12月大阪府知事、大阪市長選挙を踏まえ新たに設置された副首都推進本部は、府県指定都市調整会議＝大阪府大阪市調整会議の役割と、副首都機能を構想する二つの側面を持って作られた⁽⁵⁰⁾。そして、推進本部より2016年7月22日に総合区の3案が示された。総合区の期待される効果として、「地域の実情に応じたよりきめ細かい行政サービスの実現、住民協働のさらなる促進」をあげ、課題として「効率性の確保、専門性の確保」が示された⁽⁵¹⁾。

3案の考え方は、

- 現行の区の事務に限定的に追加
- 一般市並み権限の区
- 中核市並み権限の区

として、区の機能を提示。総合区が、より身近な住民サービスが行えるよう複数の事務レベルで検討、大阪市全体で一体性を持って行う事務は市統括事務として市の本庁、いわゆる局での実施としている。

3案を検討するにあたって、事務分担の考え方が重要である。金谷区長の報告を見ても、区はあくまで内部組織であり、区長は本庁から派遣する部長級で、ワンランク下に置

くというのがこれまでの姿勢である。総合区に権限を移管し、住民により身近なところで行政を行えるかが大切である。ただし、母都市⁽⁵²⁾としての大阪市の力を弱めず事務分担ができるかという視点もある。

まず市統括事務として市長に属す条例、予算の提案権、組織運営に属する事務が「一自治体としての事務」とされた。次に「市域全体の観点から実施すべき事務」（成長戦略や広域交通、港湾、上下水道、消防など）、「一つの総合区で完結しない事務」（廃棄物収集運搬、NPOや社会福祉法人など事業の許可など）、「住民の平等取り扱い」（保険、給付、許認可基準など）、「事務の性質上一体的に処理すべき事務」（港湾など特別会計の事務、動物園、大阪城、体育館など市内1カ所または数カ所の施設管理、緊急通報）については局で対応とした。この仕分けについては大阪市としての一体性を保ち、母都市としての機能を保つ案と評価する。

続いて市統括事務とそれ以外の事務については、事務分担に見合った職員を局、総合区それぞれに配置する。さらに効率化の観点から、現行24区の体制を人口20万人程度の11区案、人口30万人程度の8区案、人口45万人程度の5区案それぞれで職員の増員の必要性を比較、事務権限と職員体制の双方から最適ものをA、B、C案にまとめている。

A案 現行事務＋限定事務 8区または11区に再編

B案 一般市並み権限 5区または8区に再編

C案 中核市並み権限 5区に再編

資料3 総合区の3つの概要

○総合区の3つの概要

	A案 現行事務＋限定事務	B案 一般市並み事務	C案 中核市並み事務
5区 (将来人口: 45万程度/区)	▲140人～▲80人	▲90人～▲10人	120人～270人
8区 (将来人口: 30万程度/区)	▲70人～▲10人	概ね現員～100人	340人～550人
11区 (将来人口: 20万程度/区)	▲30人～50人	80人～200人	540人～820人
<div> <div> <p>いずれも概ね現行の人員の範囲内で対応可能であるが、きめ細かい行政サービスの提供の観点から8区、11区を選択</p> </div> <div> <p>概ね現行の人員から一定の増減の範囲内で対応可能である5区、8区を選択</p> </div> <div> <p>いずれも、職員数が増加するため、最も効率的な5区を選択</p> </div> </div>			
概要	A案(8区・11区)	B案(5区・8区)	C案(5区)

(出典：第4回副首都推進本部会議資料5、16頁より抜粋)

これが3案の概要である。

また、次頁資料4によればC案が中核市並み権限を持つ総合区案であり、行政サービスとしては一般市を超える権限を区が持つ。

C案を分野ごとに他の案と比較する。福祉保健行政の分野では、一般市の権限では保育所の設置認可、市立保育所の運営のみであるが、児童虐待に効果的な子ども相談センター、児童養護施設の設置も担当、保健所を区が持ち、母子保健も担当する。就学事務や通学区域指定にとどまっていた教育行政に至っても、私立幼稚園助成、小中学校の補修まで担当。建設関係では地域の実情に合わせたまちづくり、サービス付き高齢者住宅など民間住宅の認定、道路、公園の維持管理、区庁舎の補修も担当する。

次に職員の増減を試算し、行政効率の面から見る。総合区に本庁の機能を移譲することは、局から区へ職員が移り、事務の分散に伴い職員も増加する。一方で現在の24区を5区に集約することで区の職員数の減少も考えられる。この試算では、2007年に区から市税事務所に税務担当を集約した時の、分散率（集約前人数/集約後人数）、集約率（集約後人数/集約前人数）を基礎にして、30%程度の誤差を見て算出している。分散率で見ると数字の大きい方から11区の181%、8区159%、5区137%、集約率は総務セクションで見ると11区84%、8区79%、5区70%、となっている。これを合計したものが、試算①+②（資料5の③）の表である。A案では10～70人の減、B案では90人減から100人増の間。C案では120人から270人の増は避けられない。

人件費コストから見るとB案の一般市並みの権限で5区に再編する案が10～90人の減と最も効率的である。しかし、C案を進めると8900人の本庁、局から2000人が移管され6900人体制となる。B案では1300人にとどまる。中之島で決めるとされてきた大阪市の本庁機能を住民の身近なところへ移譲すると言う補完性の原理⁽⁵³⁾から同じ5区へ再編を考えるなら、C案で区の機能を最大化すべきであろう。

5区全体で120～270人の増員、区ごとに24～54人が必要となる。今後マイナンバーの導入による証明書発行業務のIT化、アウトソーシングの可能性による区の人員体制の大幅な削減の可能性がある、現時点の120人～270人の増が行政改革で吸収される可能性はある。それ以上に積極的に総合区の住民の身近なところで生活保護者や生活困窮者の自立を支援する就労支援、民間保育所の認可、児童いきいき放課後事業、こどもセンターによる児童虐待対策などが進められることで、特別職権限を持つ区長の権限に見合った行政能力が付与され、区の地域内で総合的なサービスが実施される。

総合区の概要 C案～中核市並み事務～

■C案の概要

総合区の数	区の事務レベル	職員総数(局+区)	
5区 (将来人口:45万程度/区)	中核市並み事務	現行(H24) 13,800人	C案5区の場合の増減 120～270人

■ 総合区の事務内容(主なもの) 【予算編成, 条例案提出等は市長の権限】

☆はB案で加わる事務

★はC案で加わる事務

<p>《こども》</p> <p>○児童虐待対策 ・こども相談センターの運営 ★</p> <p>○保育子育て支援 ・児童いきいき放課後事業 ・市立保育所の運営、民間保育所の設置認可 ☆</p> <p>○保育所の入所決定・保育料の徴収 ○児童手当・こども医療費助成の申請受理・審査・支給</p>	<p>《まちづくり・都市基盤整備》</p> <p>○まちづくり ・わがまちナイトスポット(景観資源)の発見 ・放置自転車対策、駐輪場の整備 ・地域の実情に合わせたまちづくりの検討(市有地の活用方針等の検討) ☆</p> <p>○道路、公園 ・工営所・公園事務所業務(日常管理<巡視・緊急対応等>) ・工営所・公園事務所業務(歩道設置、公園施設改修等) ★</p>
<p>《福祉》</p> <p>○障害福祉 ・障がい者施設等の設置認可 ★</p> <p>○高齢者福祉 ・老人憩いの家の運営助成等 ・老人福祉センターの管理運営 ☆ ・市立介護老人保健施設の運営 ★</p> <p>○生活保護 ・就労支援 ☆</p> <p>○国民健康保険・介護保険・国民年金の諸手続き ○生活保護の申請受理・決定・支給・就労支援相談</p>	<p>《住民生活》</p> <p>○雇用対策 ・就労相談等 ☆</p> <p>○その他 ・スポーツセンター、プール・屋内プールの運営 ☆</p> <p>○住民基本台帳、戸籍、印鑑登録証明(届出、証明等) ○地域安全防犯対策 ○地域振興・市民活動</p>
<p>《健康・保健》</p> <p>○保健所 ・飲食店、公衆浴場等の営業許可・指導 ★</p> <p>○母子保健 ・地域ふれあい子育て支援教室</p> <p>○乳幼児健診、がん検診、健康講座、予防接種 ○母子健康手帳の交付、母親教室</p>	<p>《その他》</p> <p>○環境監視 ・騒音・振動・悪臭 ☆ ・水質汚濁・土壌汚染 ★</p> <p>○その他 ・自主防災組織力向上アドバイザー ・コミュニティビジネスの支援 ・小規模・ベンチャー企業支援 ★</p> <p>〔 〕 は現在、区役所及び保健福祉センターで実施している事務</p>

(出典：第4回副首都推進本部会議資料5、21頁より抜粋)

職員数の試算結果（職員数の増減）

※数字は概数

①現在局で行っている事務を総合区へ移管することにより 職員数は増加

		A案(現行事務+限定事務)	B案(一般市並み事務)	C案(中核市並み事務)
区数 (案)	5区	50人～60人	100人～130人	310人～410人
	8区	80人～100人	150人～210人	490人～660人
	11区	100人～140人	210人～290人	670人～910人

②合区に伴い、現在行政区で行っている事務を総合区へ集約することにより、職員数は減少

		A案	B案	C案
区数 (案)	5区		▲190人～▲140人	
	8区		▲150人～▲110人	
	11区		▲130人～▲90人	

※総合区と支所の事務分担や組織体制等についての今後の検討結果により、減少幅は変動する



③総合区移行時の職員数の変化の試算結果(①+②)

		A案	B案	C案
区数 (案)	5区	▲140人～▲80人	▲90人～▲10人	120人～270人
	8区	▲70人～▲10人	概ね現員～100人	340人～550人
	11区	▲30人～50人	80人～200人	540人～820人

【参考】局及び総合区の職員数（イメージ）

※数字は概数

(100人単位で四捨五入)

			現行 (平成24年度)	A案 (現行事務+限定事務)	B案 (一般市並み事務)	C案 (中核市並み事務)
区数 (案)	5区	局	8,900人	7,800人	7,600人	6,900人
		区	4,900人	5,900人～6,000人	6,100人～6,200人	7,100人～7,200人
		合計	13,800人	13,700人～13,800人	13,700人～13,800人	14,000人～14,100人
	8区	局	8,900人	7,800人	7,600人	6,900人
		区	4,900人	6,000人程度	6,200人～6,300人	7,300人～7,500人
		合計	13,800人	13,800人程度	13,800人～13,900人	14,200人～14,400人
	11区	局	8,900人	7,800人	7,600人	6,900人
		区	4,900人	6,000人～6,100人	6,300人～6,400人	7,500人～7,800人
		合計	13,800人	13,800人～13,900人	13,900人～14,000人	14,400人～14,700人

※平成24年度の職員数をベースとして、一定の仮定条件のもとで試算したものであり、今後の精査により変動する。

※平成24年の大阪市の職員数は36,900人であるが、経営形態の変更等に取り組んでいる一般廃棄物、保育所、下水道および学校園(小・中・高・特・幼)、消防、公営企業(交通、水道、病院)は含んでいない。

(出典：第4回副首都推進本部会議資料3、32-33頁より抜粋)

3. 総合区のガバナンスと民主的正統性⁽⁵⁴⁾—総合区常任委員会と外国籍住民の参加

ガバナンスと民主的正統性の議論として、法人格を持たない総合区に議会が必要ではないが、総合区選出の市会議員のチェック機能と住民自治への分権が重要になる。議会の監

査では、地方自治法改正に盛り込まれた区長の事務の調査、その区域の請願の審査、参考人・公聴会制度を活用して総合区ごとの課題を審議する「1または複数区による常任委員会の設置」は有効な手段である。

大区役所制度をとる横浜市では、議会基本条例⁽⁵⁵⁾に区の役割を規定、「区づくり推進議員会議」が設置され、個性ある区づくりのための予算、2016年度の自主企画事業費18億円強（18区全体）⁽⁵⁶⁾を議論する仕組みがある。現在24区で大阪市議員86人が選出されているが、45万人規模の5区に再編すると各区に17人前後の定数が配置される。この総合区ごとの選出議員が住民代表として議会監査に取り組むこと、また、常任委員会で区の課題を議論することで透明性が高まると期待される。まず一つ目としてこれらの実現のため総合区基本条例（仮称）において総合区と議員の役割を規定し、議会基本条例により総合区での議会常任委員会設置を提案する。公選でない区長に強い権限が移譲されるに伴い、民主的正統性を確保する案である。

二つ目に指定都市選出の道府県議員の扱いである。地制調第16回専門小委員会の議論で、「指定都市区域から選出される道府県議員と指定都市議員の兼職を可能とすること」について議論された⁽⁵⁷⁾。指定都市選出の道府県議員は指定都市への権限移譲により、ますます存在価値が薄まる。総合区への再編とともに、府県議員の選出方法も検討対象となる。

三つ目は、都市内分権の具体化として従来の行政区を中心とした地域自治区の設置を提案する。5区への再編は、大阪市中で長年定着してきた24の行政区をどう扱うか、また、区ごとに住民代表者会議として組織されてきた区政会議、小学校校区ごとの地域活動協議会を含む住民自治の形をどう設計するかが問われる。行政区ごとの共同体意識は、明治の当初、東西南北の4つの区から市制移行され、1925年の大阪市第2次拡張時代に13区へ広がった長い歴史のなかで形成されてきた。また、市議員選挙及び府議会議員選挙の区割りとして定着している。従来の区に対する住民自治の意識を尊重し、それを継承発展させるために、地方自治法202条4項の地域自治区と地域協議会のアイデアが有効である。従来の24区に地域自治区を設置することで歴史的な共同体意識は継承される。その際には、自治基本条例⁽⁵⁸⁾を参考にした総合区基本条例（仮称）で総合区と地域自治区としての従来の区の役割を明確化し、現行の区役所庁舎と区民センター、スポーツセンターなどの従来の区の拠点施設の管理を地域自治区が直接担うことができれば、都市内分権が進んだ形を示すことができる。戦前の東区会が財産区と学区の経営を行っていた歴史が教訓になる。そして、海外の事例ではあるが、2011年ローカリズム法として制定されたイギリスのディストリクトの下に設置されるパリッシュ⁽⁵⁹⁾を想起する改革として提案したい。

四つ目は、地域協議会に区政会議を改組する提案である。地方自治法では地域自治区と住民代表の委員からなる地域協議会が設置される。先に述べた旧行政区の拠点施設の管理運営や支所を運営するためには、法的根拠を持つ区政会議へ改組することが求められる。区政会議は2011年制定の「区政会議の運営の基本となる事項に関する条例⁽⁶⁰⁾」によ

り定められている。以下主な点を示す。

第2条 この条例において『区政会議』とは、各区において、区長、区シティ・マネージャー及び教育委員会事務局区担当教育次長（以下単に『区長』という。）の所管に属する施策及び事業（以下「基礎自治に関する施策等」という。）について、立案段階から意見を把握し適宜これを反映させるとともに、その実績及び成果の評価に係る意見を聴くことを目的として、区長が区民等その他の者を招集して開催する会議をいう。

第4条 本市は、次条各項又は第6条第3項の規定による区長の求めに応じ、区政会議において意見を述べる業務を、次に掲げる者のうちから区長が選定した者（以下「委員」という。）に委託する。

(1) 区民等

(2) 学識経験を有する者その他区長が適当と認める者

2 委員の定数は、市規則で定める基準に従い、区長が定める。

3 区長は、委員の選定に当たっては、公募を活用するなどその構成が区民等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。

4 委員の任期（第1項の規定により業務を委託する期間をいう。以下同じ。）は、2年とする。ただし、他の委員の任期中に新たに選定される委員の任期は、他の委員の残任期間とする。

5 委員は、連続して3回以上選定されることができない。

6 委員には、報償金その他の業務の対価を支払わないこととすることができる。

第5条 区長は、次に掲げる事項については、区政会議において委員の意見を求めるものとする。

(1) 区の総合的な計画に関する事項

(2) 区の区域内の基礎自治に関する施策等のうちの主要なもの及びその予算に関する事項

(3) 区の区域内の基礎自治に関する施策等のうちの主要なものの実績及び成果の評価その他区政運営の総合的な評価に関する事項2前項に定めるもののほか、区長は、区の区域内の基礎自治に関する施策等に関し必要と認める事項について、区政会議において委員の意見を求めることができる。

以上3項目が主要な内容である。これにより、これまでの町会、自治会を中心にした地域振興会の代表者会議という形態から、公募委員を取り入れるなど、幅広く委員を構成できるとした内容となっている。新潟県上越市では、地方自治法による恒久的な組織として合併前の旧町村に13、旧上越市内に15、計28の地域自治区、地域協議会が存在する。また、地域協議会の委員は市長の選任であるが、公募の定員を超えた場合、公職選挙法に準じた選任投票を行い住民の意志を尊重して市長が選任している⁽⁶¹⁾。上越市の自治基本条例での市民とは、その区域に居住、勤務、通学する個人、事業所を置く法人、個人、団体

であり、構成員の幅が広いことが特徴である。

ここで重要なことは、公職選挙法によらず公選に近い形で委員を選出する点である。大阪都構想では、特別区になった場合のそれぞれの区の財政見通し、国保料や敬老パスなど市民生活への影響、大阪市廃止の是非が争点となったが、住民自治の観点から改めて検討すべきは外国籍住民（外国に何らかのルーツを持つ人）への参加と協働の保障、隣人として受け入れる寛容な社会を目指す姿勢である。現在の大阪市内の外国人（住民基本台帳法の日本国籍を持たない人）住民数は12万人強であり、130を超える国と地域の方が暮らしている⁽⁶²⁾。留学、技能研修生、国際結婚に加え、経済連携協定などで日本企業に働く外国人住民は増加する傾向にある。このような状況で外国籍住民を隣人として受け入れる寛容な社会、ダイバシティをまちづくりの理念として掲げ、住民自治への参加を保障することは、アジアに開かれた国際都市を目指す上でも重要である。

大阪市でも市民局が多文化共生の取り組みとして様々な施策を行っているが、今後設置される地域協議会に地活協の構成員である外国籍住民の方が委員として参画しえるかが区政会議の改革の重要な柱である。

もう一つ大事な点は、区政会議の意見具申権である。区政会議の条例の区長を総合区長に読みかえる条例改正により総合区長への意見具申権は確保される。区の財産管理や、区としてのまちづくり、保育や福祉施設の認可権を持つ総合区長への意見具申権は、区政会議の役割を大きくする。加えて地域協議会は市長への意見具申権が法律に明記されており、市長に対してもより強い関係が可能である。

総合区基本条例（仮称）と議会基本条例において、従来の区を地域自治区として規定し、区政会議を地域協議会と改組することが必要である。さらに将来同じ総合区内の地域協議会どうしの意見対立が起こることを想定し、総合区全体を包括する地域自治区の代表者会議、総合区版地域協議会を設置することの必要性も提案しておく。

4. 小規模多機能自治組織のモデルとしての地域活動協議会

最後に小学校区単位で設置されている地域活動協議会（以下地活協）の発展、継承について検討する。大阪市の地活協は従来の地域振興会、町会が母体となった運営を改革するため、橋下市長時代の2013年に策定した要綱⁽⁶³⁾により小学校区に設置された住民自治協議会である。

住民自治協議会とは、中川幾郎によれば「地方自治法上の制度を採用せず、自治体独自の近隣政府型自治組織を設立する自治体が多く出てきた。合併問題を契機として、自治体独自立法である自治基本条例に基づく小学校区の総合型住民自治組織を住民自治協議会と呼ぶ⁽⁶⁴⁾」とされる。中川の関わった伊賀市の住民自治協議会は2006年自治基本条例で規定され、基本理念には「補完性の原則」がうたわれ、同24条の要件では、会員は複数の協議会に入れないが、「居住するまたは活動する、個人、団体、事業者」とされた。役員も

「地域、性別、年齢、国籍を問わない」条件で公職選挙法に限らず住民が選ぶと規定されている。さらに同26条では、諮問権、提案権—これは合併特例法の審議会の権限—に加えて、地区計画などの重要事項の同意権、地区内公共施設の管理に関する決定権を持つ⁽⁶⁵⁾。この事例で特徴的なのは、従来の自治組織が居住に限っていた構成員の要件を「居住または活動するもの」と広げ、役員も「地域、性別、年齢、国籍を問わない」と多様性を確保していることである。

中川は住民自治協議会の背景には平成の大合併による一万人未満の小規模自治体の合併問題があり、小さな地域社会の自治を再生することが意識されてきた。その一方で小さな政府を自治体が志向することに対し、住民と行政の「参画と協働」を自治再生の基本理念に据えて現実にシステム化する動きがあると指摘する。長い引用になるが、「住民自治もまた、危機に瀕している。住民自治とは、条例の改廃制定請求、特別職の解職請求、監査請求などの地方自治法上の団体自治に対する直接請求権発揮だけではなく、住民による地域社会経営やNPO活動などの自律的自己統制的な活動も意味する。ところが団体自治への直接統制権は、大規模自治体になるほどその行使は困難となり有名無実化する。また、地域社会においても、縦割りに住民組織が割拠し、それら諸団体を担う役職者の意識と行動も縦割りとなり、地域の立体的かつ複合的な課題への対応能力が低下している。さらに、役職者人材の高齢化と固定化、後継者不足なども深刻である。地域社会の脆弱化は、災害対応、防犯機能などの安全面において直ちにその弱点を露呈する。⁽⁶⁶⁾」と現状の住民自治に警鐘を鳴らしている。

また近年では、総合型地域住民自治組織を小規模多機能自治組織として捉え、法人化を追求する試みがある。2014年鳥取県雲南市、三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市の4市が「小規模多機能自治組織の法人格取得に関する共同研究報告書」をまとめている。そこでは、現在進められている多くの住民自治協議会が任意団体であることから様々な課題を生じているとして、次の点を挙げている⁽⁶⁷⁾。

- 1 雇用責任 常設事務局がないと継続性が阻害される
- 2 会計上の責任 様々な課題を複合的に事業化していくと事業規模が数千万円、中には億単位の会計規模も抱える。特に、拠点施設の指定管理や地域内の公共施設の指定管理、公共業務の受託を受けることが多く、取引上の責任も生じてくる。
- 3 税制上の扱い 分野横断的に統合的に運営するという特徴があり、非収益活動も収益活動もあるが、収益活動で得られた収益は非収益活動へ再投資することで持続性が高まる。現在、税制上の優遇もなく、それぞれの収益事業に課税されている。統合的に運営する公共的性格を持った組織であることから、認定NPO法人のようにみなし寄付金⁽⁶⁸⁾が認められても良いのではないかと考える。

これまで総務省は自治会、町会が不動産を取得することに限定した認可地縁団体の制度を法制化している。しかし、目的が不動産取得に限定されており、先の課題の解決とならない。類似の各種法人制度の比較では、NPO法人は、地縁や居住で入会制限ができない、

一般社団法人、公益法人では会計処理が実態と合わず、協同組合は事業ごとの個別法となっているとされる。このような検討結果を踏まえて報告では、地縁認可団体の制度改革をベースに新規立法として「スーパーコミュニティ法人」の制度化を提言している⁽⁶⁹⁾。制度化の実現に小規模多機能自治推進ネットワークが呼びかけられ2016年3月で209会員（うち189が自治体）が参加している。

大阪市の地活協も従来の地域振興会中心ではなく、地域の各種団体に加え、NPOや地元企業も参加する取り組みを促し、モデル実施に一年をかけた。実際は補助金を支給する要綱制定で市が誘導し、一気に全校区へと広がったとされる。結果、「地域活動協議会を核とした自立した地域運営の支援」の内容は、西区の子育て支援、浪速区のイベント特区を活用した芦原橋アップマーケット、東淀川区の4、5歳児の子育て支援など、わずかであり、大半が地域運動会など従来型のイベントとニュースの発行である⁽⁷⁰⁾。

停滞の原因の一つは、住民自治協議会として活動する目的、意義が明確ではないことである。大阪市では、高齢化、少子化、人口減少に加え地域の安全安心が重要な課題であるが、地域格差も大きい。また、課題解決のためには、金融機関や商店街などの地域企業、社会福祉法人や介護事業者、医療機関などの将来の地域包括ケアを担う組織、保健所、保育所、保育運営会社など子育て支援の組織をはじめとした多様な組織が地活協に参加し支援することが条件である。今後少子化による通学区域の再編や小中学校の統廃合など重要課題にも対応し、地域内の老人憩いの家や近隣公園の管理運営、放置自転車対策、駅前や道路の管理、ごみ減量のための集団回収など行政の指定管理も担う事業性のある組織に発展するには、事務局機能、人材育成などの充実は欠かせない。これらを達成していくためには、中間支援組織⁽⁷¹⁾の支援が不可欠である。

筆者の居住する大阪市生野区の経験では、区の社会福祉協議会がコーディネートし、地域福祉アクションプランの立案作業に区内の高齢者、障がい者、子どもの組織が多数参加し、ボランティアも含めて関わった。認知症の統一診断カードの開業医への普及、一人暮らし高齢者、子どもの見守り活動の提案など20年近くが経過した今もその内容は高く評価されている。地域福祉計画、介護保険計画、まちづくりの地区計画などの目標を地活協の地域ごとにダウンスケーリングし、住民への見える化に取り組めるかが問われている。

地活協を総合区の基礎的団体として位置づけるために現在の補助金要綱を総合区基本条例（仮称）に位置付け、住民自治協議会としての役割を明記することを提案する。将来スーパーコミュニティ法人が制度化された場合には、地活協を法人化して、事業性のある組織へとさらに発展させることも想定される。

今研究では、大都市制度の改革の視点から都市内分権の重要性を踏まえ総合区を導入する意義を明らかにした。続いて大阪市の総合区3案を分析し、その結果中核市並み5区とするC案が、行政の分散と住民への分権、行政効率のバランスが最も良いと結論づけた。そしてガバナンスと民主的正統性から

① 総合区選出議員による総合区常任委員会の設置

② 従来の区を地域自治区に、そして区政会議を地域協議会として再編する

③ 小学校区の地活協を住民自治協議会として機能を高めていく

ことを総合区基本条例（仮称）や議会基本条例で定める提案を行った。20ある指定都市で行政区の再編の案まで本格検討しているのは大阪市だけである。大阪都構想の未来が、大阪市廃止という冒険に壮大なエネルギーを使うことなく、都市内分権のモデルと新たな住民自治の形を全国に先駆けて創りだす結果となるよう期待したい。

【参考文献および脚注】

- (1) 大阪市選挙管理委員会開票結果「特別区設置住民投票大阪市選挙管理委員会平成27年5月17日執行
<http://www.city.osaka.lg.jp/senkyo/page/0000320193.html>
反対705,585賛成694,844投票率66.83%
- (2) 2010年4月結成の地域政党大阪維新の会が府市二重行政の解消を掲げ、代表橋下徹氏が打ち出した大阪市を廃止し、特別区に再編、公選区長をおく統治機構再編の構想を指す。具体的には、2015年3月大阪市、大阪府議会、大阪市会により承認され大阪府により公表された特別区設置協定書を内容とする。
- (3) 「大都市地域における特別区設置に関する法律」平成24年法律第80号9月21日施行
- (4) 「総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会」を24区で開催。大阪府知事、大阪市長が主催。
- (5) 西脇邦雄「大都市制度をめぐる考察—大阪都法案成立とその後—」『大阪経済法科大学21世紀社会研究所紀要』第4号、2013年号、86-92頁
- (6) 「大都市問題—政策と制度—（1）」大阪府地方自治研究会、1987年
明治時代の市政特例廃止を根拠とする。具体的には1917年（大正6）に大阪特別市制期成同盟会が発足、1932（昭和7）年6大都市が府県からの独立を求める6大都市特別市制促進協議会を結成し運動した。戦後の地方自治法改正で特別市の項目が一旦入るが1947年改正で政令指定都市制度に妥協する。
- (7) 1947年庄内町など7か町村が大阪市との合併を知事に申請するが認められず。
- (8) 「第13次地方制度調査会中馬市長の意見陳述と質疑応答」大阪府地方自治研究会、大阪府自治制度研究会、2011年
- (9) 「大阪都市圏における新たな自治システム」大阪府地方自治研究会、2004年
- (10) 「あらたな大都市制度のあり方」大阪市大都市制度研究会、2003年8月
- (11) 「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」指定都市市長会、2011年
http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_01.pdf 2016.10.13 13:30
- (12) 明治28年生まれ。東京帝国大法学部卒業。東大教授、衆議院議員、お茶の水大学学長を歴任。（「地方制度の改革」中央経済社、1958年、著者紹介より）
- (13) 蠟山政道「地方自治と大都市行政」『行政学研究論文集』所収、勁草書房、1965年、

324頁

- (14) 蟬山政道「地方制度の改革」中央経済社、1958年、68頁
- (15) 1934年京都帝国大学法学部卒業。立命館大学教授、大阪市立大学法学部長、北九州私立大学学長を歴任。行政学の研究者。（「現代の行政管理」勁草書房、1974年、著者紹介より）
- (16) 吉富重夫「地方自治行政論」大阪市労務局市政講座教材、1953年
- (17) 伊藤正次「特別市構想の設計と課題」日本行政学会編『年報行政研究』49所収、2014年、42頁
- (18) 第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（総務省） http://www.soumu.go.jp/main_content/000403632.pdf 2016.10.13 13:35
- (19) 西脇邦雄「2014年地方自治法改正が問いかけるもの—フランス型大都市共同体の可能性—」『大阪経済法科大学21世紀社会総合研究所紀要』第6号、2015年、88-90頁
- (20) 北村亘『政令指定都市一百万都市から都構想へ—』中央公論社、2013年、216頁
- (21) 地方自治法202条4項～9項に規定されている。2004年地方自治法改正により市町村は市町村長の事務を分掌させ、条例の定める区域ごとの地域自治区を設けることができるとされた。
- (22) 大杉覚「都市内分権と合併市町村」『月間ガバナンス』2015年12月号より。
答申以後は、日本都市センターと全国市長会の共同設置による「全国自治制度研究会」において2014年から「都市内分権と広域連携」の検討が行われており、指定都市に限らず「『都市自治体が都市内の地域に分権化すること』と解されてきている。」
- (23) 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（総務省）平成26年5月30日 http://www.soumu.go.jp/main_content/000293726.pdf 2016.10.13 13:40
- (24) 石平春彦『都市内分権の動態と展望 民主的統制の視点から』公人の友社、2010年
- (25) 大杉覚・飯島淳子ほか共著『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人日本都市センター、2016年
- (26) 地方自治制度の歴史（総務省） 2016.10.13 14:50
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/history.html
- (27) 「東区会史」大阪市東区役所、1944年、8頁
- (28) 「東区会史」大阪市東区役所、1944年、16頁
- (29) 「東区会史」大阪市東区役所、1944年、92頁
- (30) 「東区会史」大阪市東区役所、1944年、95頁
- (31) 学制百年史（文部科学省）
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317552.htm
1872年（明治5）太政官布告214号学制の発布。江戸時代の藩校、寺子屋などを廃し、小学校、中学校、大学と3段階の組織を用意し、全国民に開放する、単一化された教

育制度を提供するとした。ただし、学校開設が民費とされ、月50銭という一般家庭には重い負担であった。 2016.10.13 14:15

- (32) 木村収「大阪の区、東京の区（下）」『市政研究』182号、大阪市政調査会、2014年、79頁
- (33) 柏原誠、西村茂、自治体問題研究所『指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査』自治体研究社、2012年、7頁
- (34) 柏原誠、西村茂、自治体問題研究所『指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査』自治体研究社、2012年、11頁
- (35) 柏原誠、西村茂、自治体問題研究所『指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査』自治体研究社、2012年、12頁
- (36) “大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」東京市政調査会、2009年、20頁
- (37) 横浜市の区役所（行政区）について（横浜市民局） <http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kuren/18/role/func.html>、2016.10.13 14:35
- (38) 柏原誠、西村茂、自治体問題研究所『指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査』自治体研究社、2012年、13頁
- (39) 西脇邦雄「自治体政策研究会講演会報告」『21世紀社会総合研究センター年報』大阪経済法科大学、2015-16年、21-22頁
- (40) 西脇邦雄「自治体政策研究会講演会報告」『21世紀社会総合研究センター年報』大阪経済法科大学、2015-16年、22-23頁
- (41) 横浜市の区役所（行政区）について（横浜市民局） <http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kuren/18/role/func.html> 2016.10.13 15:10
- (42) 大杉覚「都市内分権の現状と今後の方向性」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人日本都市センター、2016年、2頁
- (43) 飯島淳子「都市内分権の法的検討」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人日本都市センター、2016年、20頁
- (44) 大杉覚「都市内分権の現状と今後の方向性」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人日本都市センター、2016年、8頁
- (45) 飯島淳子「都市内分権の法的検討」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人日本都市センター、2016年、25-26頁
- (46) 地方自治法202条5項、地域自治区に住所を有する者から市町村長が選任し、住民による協議会を設置できる。区域内の公共施設の改廃など、重要事項への意見具申権を持

つとされる。

- (47) 板持周治ほか共著「小規模多機能自治に適する法人制度について」『コミュニティ政策』14号、コミュニティ政策学会編、東信堂、2016年、42頁
- (48) 「個性ある区づくり推進費とは」（横浜市市民局） 2016.10.13 15:50
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kuren/18/role/promote.html>
1994年から区ごとの特色ある事業を市民との協働で実施するための予算。
- (49) 「まちづくり条例」（神戸市） 2016.10.13 15:50
<http://www.city.kobe.lg.jp/life/town/create/agreement/index.html>
神戸市地区計画及びまちづくり協定などに関する条例
- (50) 「副首都推進本部」（大阪府） 2016.10.13 15:50
<http://www.pref.osaka.lg.jp/renkeichosei/fukusyutosuishin/>
副首都の構想を実現するため、知事が本部長、市長が副本部長の設置要綱に基づく府、市の協議機関。2015年12月28日発足。
- (51) 「資料5 総合区・特別区に関する意見募集・説明会資料」（大阪府副首都推進本部）
<http://www.pref.osaka.lg.jp/renkeichosei/fukusyutosuishin/fukushuto4.html>
2016.10.13 15:55
- (52) 北村亘「政令指定都市一百万都市から都構想へー」中央公論社、2013年、90頁
「納税者の規模や程度を超えて、近隣都市からの流入人口に対応した大都市の機能を『母都市機能』と呼ぶ」
- (53) 全国知事会研究資料『地方自治の国際的保障の内容』
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/7_honpen_4_.pdf
2016.10.19 13:20
マーストリヒト条約は、3つの箇所で「補完性の原理」に言及している。欧州連合条約のA条及びB条第2項及び欧州共同体設立条約の第3b条である。このうち、欧州連合条約A条は、「その決定ができるかぎり市民に近いところで行われる（decisions are taken as closely as possible to the citizen）」という表現で「補完性の原理」の考え方を示している
- (54) 石平春彦『都市内分権の動態と展望 民主的正統性の視点から』公人の友社、2010年、10頁
「議事機関または執行機関の構成員または長が住民の直接選挙によって選ばれること」
- (55) 神原勝『自治・議会基本条例論』公人の友社、2008年、第3章
2006年北海道夕張郡栗山町が制定した議会の改革を目指した条例が初とされる。住民への議会報告の義務付け、陳情要望などを住民提案と評価、質問権と首長の反問権の明記、政務活動費などの議会の情報公開などが特徴。
- (56) 「平成28年度予算概要」（横浜市市民局）24頁 2016.10.13 16:00
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/somu/yosan/28yosangaiyou.pdf>

- (57) 江藤俊昭「『行政区』改革と議会改革」『市政研究』181号、2013年、24頁
- (58) 神原勝『自治・議会基本条例論』公人の友社、2008年、第2章
2001年ニセコ町が制定した「ニセコ町まちづくり基本条例」が全国初と言われる。住民自治強化の観点から、住民の権利、責務、行政の役割を定め、住民投票も規定している例が多い。
- (59) 大杉寛「都市内分権の現状と今後の方向性」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート調査を踏まえた多角的考察—』公益財団法人都市センター、2016年、9頁
「パリッシュにカウンスル（議会）が設置される場合、パリッシュは法人格を有する自治体である。2011年ローカリズム法により、パリッシュは上位計画の枠内で住民の意思を反映した計画づくりを可能とする分権化措置がなされ、その計画決定に当たっては住民投票での可決が要件とされるなど、公式的な住民参加による意思反映の仕組みが整備されている」
- (60) 「区政会議の運営の基本となる事項に関する条例」（大阪市）平成27年
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000221/221383/270611jorei.pdf>
2016.10.13 16:10
- (61) 内海巖「上越市における地域自治区の取り組み」『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』公益財団法人日本都市センター
2016年、114頁
- (62) 「外国籍住民」（大阪市）2016.10.13 16:15
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000275071.html>
- (63) 「地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱」（大阪市）
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000263908.html> 2016.10.13 16:15
- (64) 中川幾郎「コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践」学芸出版、2011年、37頁
- (65) 中川幾郎、辻浩司、三重県伊賀市「伊賀市における住民自治の取り組み」『コミュニティ政策』vol.3、東信堂、2005年、128頁
- (66) 中川幾郎「コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践」学芸出版、2011年、37頁
- (67) 板持周治ほか共著「小規模多機能自治に適する法人制度について—伊賀市、名張市、朝来市、雲南市の事例から—」『コミュニティ政策』14号、コミュニティ政策学会編、東信堂、2016年、48頁
- (68) 認定法人自身に対する税の優遇措置（みなし寄付金制度）（内閣府）
<https://www.npo-homepage.go.jp/kifu/kifu-yuuguu/houjin-zeiyuuguu>
「認定NPO法人自身が、その収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業で特定非営利活動に係る事業に該当するもののために支出した金額はその収益事業に係る寄附金の額とみなされます（みなし寄附金）。」 2016.10.13 16:25

- (69) 板持周治ほか共著「小規模多機能自治に適する法人制度について―伊賀市、名張市、朝来市、雲南市の事例から―」『コミュニティ政策』14号、コミュニティ政策学会編、東信堂、2016年、65-67頁
- (70) 「各区の特色ある取り組み」（大阪市2014年10月29日） 2016.10.13 16:30
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000200256.html>
- (71) 「中間支援組織の活用」（大阪市2013年1月23日） 2016.10.13 16:35
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000190448.html>
「行政と地域の上に立って、社会の変化やニーズを把握し、地域におけるさまざまな団体の活動や団体間の連携を支援する組織のことです。主な役割は、資源（人、モノ、カネ、情報）の橋渡しや、団体間のネットワーク推進、価値の創出（政策提言・調査研究）などです。」