

第5回自治体政策研究会

「住民自治と総合区常任委員会」

大阪市会議員 武直樹

## 1. 総合区を設置するそもそもの目的は？

・ 総合区制度は、政令指定都市において

○住民自治を拡充(住民意思を的確に反映し、地域の実情に応じた住民サービスをより身近な区役所で実現する)ため、現在の行政区長の権限を強化させた区制度

○議会の同意を得て選任される区長(特別職)を置き、区の区域内に関する事務を、区長が総合的かつ包括的に執行することになる

(人事) 区役所職員への任免権

(予算) 市長への予算意見具申権

## 2. 住民自治ってそもそも何？

「地方自治の本旨」で「地方自治」は、「団体自治」「住民自治」での2つの要素で構成される

### ○「団体自治」

自治体の権能の範囲。自治体の所掌事務の範囲とこれについて自律的に自己決定し得る権限の程度。政府間の事務権限の分担関係。

### ○「住民自治」

自治体の職能に関する意思決定と、これに基づく事務事業の執行が、どのような仕組みの下にどの程度まで、地域住民の意向に即して実施されているのかという側面。代表機関及び補助機関と地域住民との間の意思疎通の程度。

### 3. 地方自治における参加の概念整理 (参加と権力の関係)

西尾勝は、参加を権力に対置するものと捉え、参加の形態を「運動」「交渉」「機関参画」「自主管理」「住区の自治」に整理。『権力と参加』1975

米国の社会学者のシェリー・アーンスタインは、

「住民の参加とは、住民に対して目標を達成できる権力を与えること」と定義。「市民参加の梯子」を示した。

さらに、篠原一は、市民参加を運動的側面と制度的側面にして捉え、市民が権力に加わる度合いを基準にして参画と自治に区別 『市民参加』1977

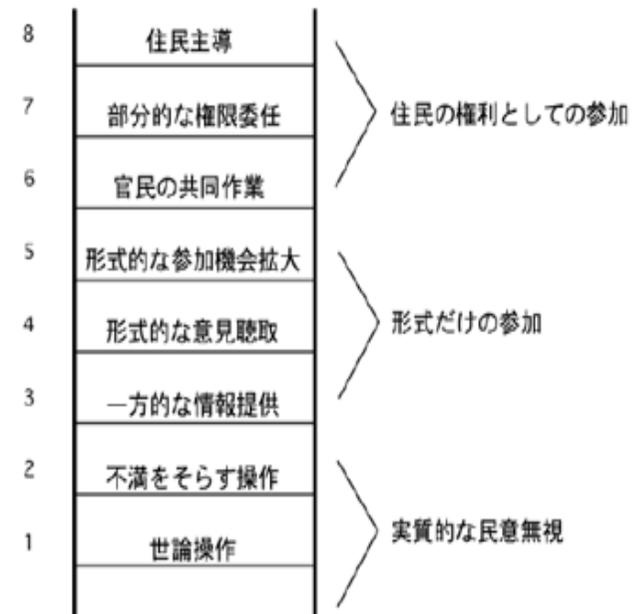
- .....名目参画
- ①操作 : 行政主導の説得型。世論調査。
- ②セラピー: 行政からの一方的な、治療的アクション。緊張の緩和
- ③情報提供: 情報提供する段階
- ④意見聴取: 耳を傾ける・相談する段階。協議の場を設けるなど。
- .....実質参画
- ⑤懐柔 : 意見は聴くが、やりやすいことだけ取り入れる。宥和。
- .....部分自治
- ⑥協働 : パートナーシップ。住民と行政がともに問題解決する段階。
- ⑦権限委任: 行政がもつ権限を委譲。
- .....完全自治
- ⑧市民管理: 市民によるコントロール。自主管理。

市民参加とは、市民に「権力」を与えること。参加は権力を分散させる。

援助関係も「権力と参加」で捉えると興味深い

図は、地域メディア研究所レポートHPより  
<http://com212.com/212/report/21seiki/jyoho/jyoho05.html>

住民参加の梯子 (A Ladder of Citizen Participation)



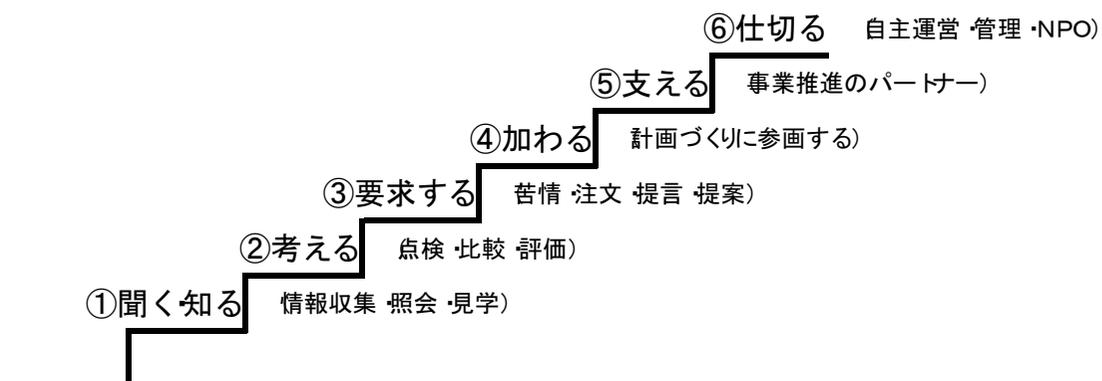
## 4. 住民自治の拡充のために

### 声を届けられる住民の主体形成

声を届けたくても  
声を届けられる仕組みがなければ  
届けられない。  
声を届けられる協議の場がなければ  
届けられない。  
声を政策形成につなげていくコーディネーターする力が必要である。  
そして、仕組みや協議の場を使いこなすためには、住民が力をつける必要がある。

篠原「市民運動は、抵抗の契機をつよい運動と参加の契機をつよい運動があり、この2つが重要。理由は抵抗するだけでは何も創り出せず、参加するだけでは権力に包絡されてしまう」

図は、地域メディア研究所レポートHPより  
<http://com212.com/212/report/21seiki/jyoho/jyoho05.html>



### 住民参加の階段

## 5. 住民自治を実現するための方法・手段は？

住民自治は、首長、議会、住民参加、参画、運動など、様々な回路を通じて機能する。

### ○具体例

- ・ 選挙
- ・ 政治活動
- ・ .....
- ・ 諸法令による実現、リコール、条例制定改廃請求などの直接請求
- ・ 住民監査請求、請願、陳情
- ・ .....
- ・ 区政会議、地域協議会への参画
- ・ 各部門別計画策定への参画
- ・ 市民提案型事業・市民協働型事業実施
- ・ パブリックコメント
- ・ 政策提言、要望書提出
- ・ 要求運動、抵抗運動
- ・ 住民座談会、懇談会、公聴会
- ・ 事業説明会
- ・ アンケート・市民モニター、ヒアリング
- ・ 市民相談・苦情相談

## 6. (中身のある)住民自治実現にはどんな条件が必要か？

○「都市内分権」+「声が届けられる仕組み」+「声を届けられる住民」+「コーディネートする力量」が必要

- ・ 都市内分権(自治体内分権) →決定できる権限、財源がより近いところにある
- ・ 声が届けられる仕組み →主体的に住民が参加・参画できる仕組みがある
- ・ 声を届けられる住民 →参加・参画できる仕組みを主体的に使いこなせる住民がいる
- ・ コーディネートする力量 →住民の参加・参画をコーディネートすることができる役所や中間支援センター

○なぜこう考えるか？(実体験からでもある)

- ・ オール大阪とすぐいわれ、区で独自の施策はできないといわれてきた。大阪市でないと決められなかった。
- ・ 住民が課題を発見し、声を届けようとしても、活動を始めようとしても、区役所は既得権を持った団体の声しかきいてこなかった。協働しなかった。
- ・ 新しく活動を始めた住民、団体の声はあまり相手にしなかった。運動団体以外の新しく活動を始めた住民、団体は、声の届け方を知らなかった。
- ・ 議員の影響力が大きかった。議員の声が地域の声の代弁であった。
- ・ 市民活動側も活動年数、活動領域、活動形態により様々である。活動を継続する中で力をつけていく。  
単独団体だけでは声が届くにくい、また、より公な声となるために、協議体づくりラウンドテーブルづくりを進めてきた。
- ・ 声が届けられる仕組みを作り、その仕組みに課題解決に向け活動している住民、団体の声をつなぎ、  
政策形成していくためには、役所職員や中間支援センター職員(区社協、区民センター、まちづくりセンター)が、  
住民自治に対する理解を深め、共有しコーディネートしていくことが必要。

## 7. (中身のある)住民自治実現への課題

### 1. 住民自治の理解(首長、議会、役所職員、中間支援組織職員、住民)

- ・ 住民自治は、首長、議会、住民参加、参画、運動など様々な重層的な回路を通じて機能するという理解が以外とない。  
→都構想の住民自治は、1人の首長でなく、5人の公選区長が住民の声を聴き政策をつくればうまくいくと矮小化されていた。
- ・ 総合区は住民自治の拡充が目的であるから、本来は、その導入プロセスにも住民も参加しながら住民自治を実現するためのボトムアップの議論が必要であるはずなのに、統治のためのトップダウンの議論になっている。
- ・ 現在の常任委員会では、区行政の議論がしにくい。
- ・ 役所職員、中間支援組織職員が住民自治を意識して住民の声を政策形成につなげるコーディネートを仕組みとしてできていない。
- ・ 住民自らが参加、参画して声を届けていけることに気づいていくことが必要。住民の主体力形成。

### 2. 住民自治を目指して導入している現在の条例に基づいて設置されている区政会議

- ・ 区長に権限が集中していて住民側の権限が非常に小さい
- ・ 施策・予算の優先順位策定がない(みえない)総合的な取り組みになっているのか。
- ・ 会議は多様な活動主体の委員選出になっているのか？
- ・ 運営は、事業の説明がメインになってしまい、意見を聞いたというアリバイ作りの場になっていないか？
- ・ 個々の委員の意見表明で声が届いていると実感できているのか？
- ・ 実際に施策や予算に反映されているのか？
- ・ 地域活動協議会から委員が選出されている場合、地域からの意見取りまとめ聴取、さらに、区政会議の地域活動協議会への報告など仕組みとしてうまく連動しているか？
- ・ 多様な声が区政会議に届いているのか？

## 8. 住民自治拡充に向けて

(1) 地域協議会・区政会議・地域活動協議会  
住民自治を拡充する視点から位置づける

(2) 長期的な区のビジョン・総合計画策定、単年度の区の運営方針策定  
住民参加・参画で策定、実施していける仕組みづくり

(3) 地域版(総合区)常任委員会の設置



大阪市、議会、市民が「住民自治拡充」に向けて一体となって進めていくため  
住民自治拡充を盛り込んだ条例の制定を議員提案で！！

## 8. 住民自治拡充に向けて

### (1) 地域協議会・総合区政会議・地域活動協議会 住民自治を拡充する視点から位置づける

○地域協議会委員の選出について(選任方法)、地域活動協議会との関連、総合区政会議の位置づけ

○地域自治区ごとの地域協議会で自治区ごとに住民の政策提言がまとまる

→市長(区長)へ意見具申。これを参考にして市長(区長)は、政策形成を行う

○区内には、既に様々な課題専門別に、多種多様な課題を協議する場が存在している。

生野区例: 地域活動協議会、在日外国籍住民部会、人権啓発推進会議、地域共生ケア推進委員会、認知症ネットワーク会議、障がい者自立支援協議会、NPO連絡協議会など

○それぞれの協議する場から課題を整理し地域協議会へ政策提言を行うことを仕組みとして組み込む。

地域協議会の専門部会、作業部会としての位置づけもありなのではないか？

○出てきた政策提言を、現在の施策との整合性、優先順位を整理し、区の運営方針、施策の創出に反映していく。

○地域協議会と地域自治区内議員(または総合区常任委員会)との恒常的な意見交換会(参考人・公聴会制度の活用)

## 8. 住民自治拡充に向けて

### (2) 長期的な区のビジョン・総合計画策定、単年度の区の運営方針策定 住民参加・参画で策定、実施していける仕組みづくり

○長期的な区のビジョン・総合計画、単年度の区の運営方針策定、新しい施策の創出、施策の実施

・ この策定プロセス、決定、実施にどの程度、住民が参加・参画できるか。

・ 区内には、既に様々な課題専門別に、多種多様な課題を協議する場が存在している。

生野区例：地域活動協議会、在日外国籍住民部会、人権啓発推進会議、地域共生ケア推進委員会、認知症ネットワーク会議、障がい者自立支援協議会、NPO連絡協議会など

・ それぞれの場から課題を整理し政策提言を行うことを仕組みとして組み込むことで声が届けられる。

部会としての位置づけもありでは。新しく参加したいと思った人が参加できる開かれた場も必要。

・ 出てきた政策提言を、現在の施策との整合性、優先順位を整理し、区の運営方針、施策の創出に反映していく。

## 8. 住民自治拡充に向けて

### (3) 総合区(地域版)常任委員会の設置

#### ○総合区(地域版)常任委員会の設置

- ・所管事務調査
- ・参考人・公聴会制度の活用
- ・委員会として議案の提案

参考:第30次地制調答申では、「区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。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、一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係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである」とされた。

#### ○先行事例

横浜市では、区の機能強化の一環として地域の特性や課題に対して「個性ある区づくり推進費」(平成6年設置:当時1区1億円)

横浜市会は、議会基本条例を平成26年4月に施行。区の重要性を鑑み、議会の役割の規定を採用

(区行政との関わり)

第22条 議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり推進横浜市会議員会議を設置する。

- 2 区づくり推進横浜市会議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。
- 3 常任委員会及び特別委員会は、議案等の審査 又はその部門に属する事務に関する調査において必要があると認めるときは、関する区長の出席を求めることができるものとする。
- 4 議会は、必要があると認めるときは、区行政について具体的かつ個別的に検討する場を設置するものとする