

第1回自治体政策研究会 報告

(武直樹市議会議員 発言要旨)

「資料の、地方自治法改正の内容として、総合区や指定都市と道府県の調整会議が設置されることの説明の後、次のように話されました。」

住民の声が届きにくい大阪市

なぜ大阪市は住民の声が届きにくいのか調べてみました。生野区は約13万人の住民に対して議員5人です。これは少ないなと思います。同じくらいの規模の市町村で池田市とかは住民10万人で議員21人ぐらいいます。住民に対する議員数の少なさはもしかしたら大都市特有の現象で、それが大阪市の住民の声が届きにくい原因で、そこが完成されているのかなぁと思いました。都市内分権が必要だとしながら、もう完成されているから、都市内分権やろうと思っていても大阪市では本庁が権限を持っている、一方で区役所は今まであんまり権限無かったから、都市内分権が必要と言いながらあんまり進んでこなかったんじゃないかと思っています。そして、身近な区長は選挙で選ぶことができます。一方、住民が選挙で選ぶ大阪市長はたった1人ですから大阪市民270万人には対応できない。そこで市長はよく「24区あって、私はそれぞれの地域の息遣いはわかりませんから」「だから区長に任せます」と言ってはります。それも本当かなと腑に落ちることもあります。その一方で大阪市を5つに分けたらより身近になって区ごとに独自のことができますよとも言っています。でもこれはまた本当にそうだろうかと思っています。もし5区にしたら生野区は東区になって74万人か67万人かになって、議員数は今の議員数そのまま当てはめると言っているんです。67万人に対して19人です。これでは僕、もっと大阪市が遠くなると思うんですよ。東京都のことを調べたら、もし67万人でいうたら50人とか60人の議員いるんですよ。僕が議員になってよく言われるのは、こんなに頑張ってる地域に出て、こんなに頑張っているいろんなピラ配って、いろんなNPOさんと一緒に政策立案したりいろんな事やっているけど、「武議員が何の活動してるんかわからない」と本当にしょっちゅう言われます。きっと、そういう方たちは、行政へのアクセス方法が無い、参画しにくい、だから見えにくいんだと思います。いろんな思いを持っている市民の人もいてるんですけど、参加しようと思っても参画できる場が無くて仕組みも無いんだらうなと思いました。

2番目に府市と市の役割分担ですけれど、これも先ほどから言っていたのと一緒です。成長は広域行政、安心は基礎自治行政、役割分担が必要です。なんかそんな感じがすると、政治的駆け引きばかりで、市民が不在で、既得権なんか複雑にあって、我々の知らないところで動いてるんだと見えてしまいます。市長は中身は別として、見える化を図っています。

住民投票までやって、これだけ課題見えてきて、そういう課題がずっと我々には問われているわけです。その問われている課題をどうやって、せっかく与えられた住民投票の結果をどうやっていくのかっていうのを考えていかないとだめだ、と思っています。

住民投票が問いかけるもの

次に、レジュメの最後のところに「住民投票から問われる今後の行政や議会の在り方」と書きましたが、まず一つ目です。大阪市の場合は「遠い」というのがあって、先ほど地方自治の改正の話もありましたけど、区という身近なところに権限財源をどうやって移していくかということが問われているわけです。つまりいろんな賛否があったにせよ、現在の公募区長と住民自治を実現するためには、公募区長の元で、いまだどこまで進んでいて、これからどうしていくのか現状と課題を整理する必要がありますということです。まず一つは都市内分権についてです。僕は議員になる前、ずっと、やっぱり生

野区には権限財源がないと思っていました。区長には権限が無い、だから区ではいろんなまちづくりができないとずっとと思っていました。そして議員になったら何とかそれを進めたいと思って議員になりました。実際に、都市内分権は、橋下市長の公募区長の導入と区長へ決定権を委譲したからこそ、結果としてはよかったです。運用の面はいろいろ問題があります。運用の部分は問題あるけれども、進んだ部分もあると思います。もう一つ、権限財源を区長さんに移しました。その部分は進んだと思うので問題があるのなら評価して、解決していきましょう。

あともう一つは、そこに住民の皆さんにどう参画していただくか、というのが課題です。さっき言った政治や行政が遠い、団体に関わっていない市民の皆さん、いろんな活動をしていない皆さん、町内会に入っていない皆さんなんかもそうですが、そういう人たちの声をどうやって反映させていくか、住民参画をどうやってすすめていくのか、規制改革をどうやって発展していくのか、この部分が課題だと思っています。

では、総合区の設置も含め、住民自治を拡充するための議会運営の役割は何か、総合区の設置をしたら結局何ができるのかということ。実際、総合区をこれから設置していかないといけないのならどうするのか、今の公募区長制度と何が違うのか聞いてみました。すると、きっと国は大阪市の状況を踏まえて総合区制度を作っています、だから、いまの公募区長に移した権限とか決定権とかは、それを踏まえた上で総合区を作っている感じなので何も変わらない、一番大きくかわるのは区長職が特別職になることです、とそんな回答でした。

まちづくりの計画再考を

僕が必要だと思っているのは、総合区でもいいですし行政区でもいいんですけど、今大阪市全体の計画があって、各区ごとには作っていますが、もう一回まちづくりの計画を作ったほうがいいということです。今も作ってくれてはいますがしっかりとやった方がいいということです。例えば生野区で生野区の街づくり計画っていうのを住民参画の元でプロセスを大事にしながら作りたと思っています。まず単年度の計画も必要なんですけど、複数年度の総合計画みたいな、生野区総合計画みたいな計画ができればいいと思っています。で、それを毎年ちゃんとPDCAかけていって、プラン立てて実行してチェックして評価して改善していくみたいな、そんなのを住民参画の中でやっていけるような仕組みができればいいと思っています。

現在でも、住民の方は議会に陳情書を出すことで行政に参画できるという仕組みはあるんです。でも実際にNPOの人達や地域活動をやっている人たちにこの陳情書のお話しすると、いろんな提案や課題を区長や市長に要望出すことは知っていても、議会の側に出すことは案外知られていないです。そんな制度ももっと見える化して、皆さんと一緒にプロセスを歩んで行って、陳情書を出すと必ず議会で議論されるから、そういうプロセスの見える化をしていきたいと思っています。だから議会や行政に参画できる仕組み、常任委員会の仕組みを作る、議会報告会も積極的にやるべきだろうと思います。

機能しない大阪戦略会議

次に、大阪戦略会議と調整会議の件なんですけど、・・・7月24日金曜日に、大阪戦略調整会議が行われました。みなさん、ニュースでは見たと思いますが、結局この大阪戦略調整会議は、最初に言いました、あの地方自治法改正の二重行政を解消する試みの、たぶん大阪の前段の取り組みで先んじてやっているの、僕はいい取り組みだし、さらに前に進めて欲しいと思っていました。その時の会議次第を今日は手元に持ってきています。まず、開会、そして議事として(1)会長の選任、(2)副会長の選任を行い、その次に協議として大阪戦略調整会議の規約や運営方針などを話し合うという流れになっていました。この議事で、会長は今井さん、会長は木下さんになりました。次に協議の段階

で大阪戦略調整会議の規約について話し合うようになっていたんですが、この規約を議論するところでもう会議が止まったんです。そのときに焦点になったのが、これはもうインターネットで流れてますから見ていただいたら結構かと思いますが、市長が「この規約にはちゃんと都構想の対案と明記してください」「自民党は住民投票の時に大阪戦略会議、特別区を設置しなくても二重行政を解消できると言っ

大阪戦略調整会議規約（案）
（協議事項）

資料 1

第3条 大阪会議は、次に掲げる事項及び二重行政（大阪府と大阪市又は堺市と大阪市が類似のサービス）を提供し、かつ、当該サービスが供給過多になっているもの又は共同して取り組めばさらに当該サービスの水準の向上が期待できるものをいう。）の解消が行政課題となる事項について、大阪府、大阪市及び堺市がそれぞれ果たすべき役割、連携の方法などについて協議する。

- 一 成長戦略
- 二 産業振興
- 三 交通政策
- 四 環境政策
- 五 都市魅力
- 六 まちづくり（拠点開発）
- 七 前各号に掲げるもののほか、大阪会議が協議すべきと認めた事項

ていた。これは都構想の対案なんだからこの規約の中に都構想の対案と書いてください」と、いきなり会議の中で言いました。実際には二重行政の協議事項の所に書いている、大阪会議が次に掲げる第3条のところにも「次に掲げる事項及び二重行政の解消が行政課題となる事項については協議する」って書いてある【参照：資料 1】。二重行政の解消のことも書いているのに、なんでわざわざ都構想

大阪戦略調整会議委員名簿

資料 2

委員区分	大阪府		大阪市		堺市	
長	松井 一郎		橋下 徹		竹山 修彦	
議員	浅田 均	維新	大内 啓治	維新	水ノ上成彰	維新
	今井 豊	維新	角谷 庄一	維新	池田 克史	維新
	大橋 一功	維新	守島 正	維新	松本 光治	公明
	河崎 大樹	維新	藤田あきら	維新	吉川 敏文	公明
	花谷 充徳	自民	柳本 颯	自民	西村 昭三	自民
	栗原 真子	自民	木下 吉信	自民	野村 友昭	自民
	みつぎ浩明	自民	明石 直樹	公明	吉川 守	ソレイユ
	林 啓二	公明	西崎 照明	公明	大毛十一郎	ソレイユ
	八重樫善章	公明	山中 智子	共産	城 勝行	共産

資料 1-2 第 1 回大阪戦略調整会議配布資料より抜粋

の対案なんて規約に書かなあかんのやみたいな話で、延々と議論をやっていました。そして最終的には都構想の対案ていうのを盛り込むかどうかということについて採決を採りました。ここが面白いんですけど、この戦略会議は 3 つの議会で議員の賛成が過半数いかないとオッケーにならない仕組みになっています。ここで堺市の議員は「二重行政という文言を入れなくてなくていいですよ」が多数、大阪府の議員も入れなくていいよで多数なんですけど、大阪市だけ賛成と反対の議員の数が 5 対 5 なんです【参照：資料 2】。で、同数なのでどっちにも決まらなくて、結局何も決まらないまま規約のところまで会議が終わり、次の会議の日程も決まらないままというのが今の状況です。ただこれは、今はとん挫しているけど、最初に言いました地方自治法の改正で、4 月になったら自動的に調整会議が設置されますので、だから市長や知事が言う二重行政の解消は、二重行政があるのならまたそっちに出してもよいわけだし、僕は、議題としては出せるわけだから、そんなにこだわるところではないと思っています。

（金谷一郎東淀川区長 発言要旨）

私自身は 1955 年生まれでもう 60 歳、還暦になります。職員になったのは 1975 年、私は高校卒で入りましていわゆる現場からのたたき上げで、高卒から働いています。大阪市の場合は助役、労働組合を含めて、共産党以外は全与党ということで、いわゆる大阪市の場合は中之島一家と批判されたようなこともございますが、そういう中にも居たことがあります。後から出てまいります橋下市長の公募というのは民間区長ですけれども、実は平松市長時代に職員の中からやる気のある職員から採用しようということで私も手を挙げました。やる気があるかどうかは皆さんの評価というところでは

が、私も大阪市の住民ですから、住民に近いところで、より行政をしたい、もっと区政改革を進めたいという気持ちでした。平松市長時代は淀川区長でしたが、平松市長にもいろんな提言をして、今言います地域活動協議会という住民組織をつくるなどしました。

橋下市長になり区長公募制が導入されましたが、橋下市長と平松市長との違いはたくさんあるでしょうけれど、現場の職員としては、住民が大事だから地域の方々に近いところでもっと行政をすすめるいわゆる都市内分権、また橋下市長の言い方でいうと「ニアイズベター」と言って推し進めるので、それなら私もやりたいと思い、職員の立場から手を挙げて今現在も東淀川区長をやっております。

先ほど司会の西脇さんがおしゃったみたいに、現在は、自治体も自治体だけでは駄目だという思いを私も持っております。私の勤める東淀川区には大阪経済大学、大阪成蹊大学と大学が2校ありますが、総合協定を結びましていろんな連携をやっています。今日は大阪経済法科大学との連携そして産官学の連携もできたらと思います。また自治体の研究会として自治体学会の連携というところに入り勉強していきたいと思っています。

今日のテーマは「新しい区役所と総合区」というところですけども、特に住民投票の結果を受けて、ということをおっしゃっていただきました。住民投票の問題点というものは先ほど武先生の方から話を伺いましたが、私自身は、二重行政とか広域行政とかの話は置いとしまして、皆さんが本当に区の実態が分かったうえで特別区がいいとか悪いとか、また特別区にしなければ今の行政区のままでもいいのかなど、いろんな話がすごく説明不足ではないかなと、私自身も含めて思います。

今の区役所の現状を知る

そこで現行の行政区の問題、現状を総合区にすることになったらどう変わるのかを話したいと思います。武議員からは、橋下市長の公募区長改革を参考にすると、市の職員からは、総合区も法律も作っているの、あまり変わらないのではと言われた、ということが先ほどの話でありました。私自身も西尾勝先生と直接話し、この法律に関して議論、意見交換をしました。西尾勝先生がおっしゃるには、確かに大阪市の改革は十分知っているし、調査をしている、情報もあり参考にしたが、やはり限界があるのではないかとということでした。西尾先生としては、もっと指定都市に権限を出す、いわゆる都市内分権という言い方がいいか地方分権という言い方がいいかはともかくとして、私は特別区にしないで、もっと権限を拡大できる可能性があるの、法律改正が必要だと思う、でもそれを決めるのは大阪市民であり、特別区のことを法律を通してやるのはもちろん政治家が言うことで、地方制度調査会としては法律の話は別と思っている。そこで現行自治法上の改正については積極的に検討した、とおっしゃってました。

「新しい区役所と総合区」というテーマでの話になりますが、まず現行の区役所をわかっておかなければいけないと思いますので、最初に今回の地方自治法改正以前の区役所、いわゆる行政区の総合区長、私の立場で言えば平松市長時代の淀川区長時代のことを説明します。まず、区役所というのは区の事務所です。地方自治法上は単なる区の事務所です。あくまでも市役所、本庁と呼んでいますが、そこにすべての権限があって、区役所は市役所の単なる事務所です。市内統一的な均一なサービスを

(1) 行政区制度の概要

- 区は市民サービスや選挙区の単位として、必ず設置
- 区には、法人格無し
- 区には、区長を置き、市議員から選任
- 区ごとに区協議会、区の区域を分けて地域自治区（地域協議会）を任意で設置

資料 3

- ・市民の意見の反映や地域特性にきめ細かく対応するために、区は市民サービスの提供や選挙の執行の重要な単位として、地方自治法の定めにより必ず設置しなければなりません
- ・東京都の特別区と異なり、法人格はありません。
- ・区には、地方自治法の規定により「区長を置き、区長は市職員の中から市長が任命する」こととなっています。
- ・地方自治法の規定により「国は区協議会を、区の区域を分けて、全ての区域に地域自治区（地域協議会）を置く」ことができます。

提供し、区間の格差をなるべく無くすというのが、基本的な、改正以前の地方自治法の基本的な考え方方で、あくまでも事務執行機関です。区の長は市長の補佐ですから、権限はほとんどないというのが本来の自治法上の区長の考え方です。地方自治法を作った当初はこのように考えてつくられました。今回の地方自治法改正では、分権型、民主党政権時代も含めまして地方分権なり地域主権ということでいろんな議論がされてきて、今回の改正につながっております。

大区役所と小区役所

まず行政区の制度で、大区役所制と小区役所制という2分類の考え方があります。資料3（前頁掲載）には行政区の制度が、資料4には指定都市における平均的な人口の規模が書かれています。資料を見ますと、大阪市は最小のところ5万4千、多いところで20万です。この資料は平成17年の資料ですのもう少し減っています。平均は10万人。見ていただきましたように、平均人口の最も多い区では横浜の19万8千人や、仙台で20万です。20万と言いますと一般的に中核市にもなれるような規模のところと、神戸でも17万ほど、大阪市のように非常に少ないとこと、大阪の場合はそれだけ地域に密着した、地域に近い区長と言えます。これはメリットもあるかとも思いますが、デメリット的には量が限られている、権限が少ないことです。資料5には「区役所の事務」を掲載していますが、これを見ると大阪市はマルが付いているところが大変少なくなっています。一方で札幌とか横浜新潟などマルが付いているところが沢山あります。この表の右側に書いていますが、小区役所制、大区役所制、と呼びますが、一般的に研究者の方もご存じのように、関西の方は小区役所制となっています。いわゆる小さな権限で身近なところで地域に近いところで行政をやる、これは住民自治での地域自治、地域に対しての均一性とか、地域における違いがあるので均一性というものはやりにくいので、そこは細かくやりましょうということと、大区と呼んで、いわゆる権限を渡しているいろんなことをやらそうと、それもある程度広域的にやったほうがより効率的ではないだろうか、と2つの考え方があります。

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には18と少なくなっています。大阪市は地域に密着したきめ細かい行政を行っていますが、権限は限られている、いわゆる小区です。そして役所なのでいわゆるヒエラルキー、階級があります。今は違いますが、当時

(3) 政令指定都市における区の比較
① 区の規模（区平均：9.6区、区人口平均：150,038人）

資料4

※総人口：平成17年度国勢調査（確定値）

自治体名	総人口	区数	平均人口	最大人口	最少人口	区役所制度
札幌市	1,880,863	10	188,086	272,877	112,783	大
仙台市	1,025,098	5	205,020	281,218	129,942	大
さいたま市	1,176,314	10	117,631	166,674	82,342	大
千葉市	924,319	6	154,053	184,637	112,850	小
川崎市	1,327,011	7	189,573	210,543	144,487	大
横浜市	3,579,628	18	198,868	311,722	84,944	大
新潟市	813,847	8	101,731	179,761	62,956	大
静岡市	700,886	3	233,629	262,764	208,055	小
浜松市	804,032	7	114,862	244,953	37,520	大
名古屋市長	2,215,062	16	138,441	216,545	63,608	小
京都市	1,474,811	11	134,074	285,419	42,464	小
大阪市	2,628,811	24	109,534	200,678	54,174	小
堺市	830,966	7	118,709	157,099	39,135	小
神戸市	1,525,393	9	169,488	243,637	103,791	小
広島市長	1,154,391	8	144,299	219,343	76,656	大
北九州市	993,525	7	141,932	260,070	63,714	大
福岡市長	1,401,279	7	200,183	274,481	128,663	大

② 区役所の事務

資料5

・名古屋市や大阪市など、歴史の古い政令指定都市は、「小区役所制」を採る市が多く、仙台市やさいたま市など、70年代以降に指定された市では、「大区役所制」を採る傾向にあります。

	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	横浜市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋市長	京都市	大阪市	堺市	神戸市	広島市長	北九州市	福岡市長
区政運営	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
地域振興	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
窓口	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
税務	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
保険	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
市民生活	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
福祉事務所	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
保健所	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
産業振興	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
土木	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
施設管理	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
教育	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

} 小区役所制
} 大区役所制

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には18と少なくなっています。大阪市は地域に密着したきめ細かい行政を行っていますが、権限は限られている、いわゆる小区です。そして役所なのでいわゆるヒエラルキー、階級があります。今は違いますが、当時

は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、中之島の部長よりも一つ下でした。課長からの昇任ポスト、または部長級で退職するのが、一般的ないわゆる部長の人事ルールでした。そして局からは来ますけれども、府からの昇任は無い。いわゆる区の事情を知っている人間を昇任させない、区長に直接生かさない。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。2000 万というとだいぶあるだろうと皆さんは思われるかもしれませんが、たった 2000 万なので、イベント一つをやると、また経常的にそのイベントをやっておりますと、その経費として消えます。そうしたら例えばもっと福祉行政を行いたいと思っても、たった 2000 万ではなかなか、その福祉行政に切り込むことまでは難しい。一方関東での例ですが、横浜の場合はだいぶ予算があり、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。今現在も、大阪市はそうではありません。では総合区だったらできるのかどうか、これも後から申し上げますけれども、総合区になったら必ず道路・公園行政などが横浜市並みの区になるかどうかは疑問です。なった方がいいとは思いますが、あとから説明しますがここはクエスチョンで、横浜市並みにならない総合区の可能性もあります。

公募区長はシティマネージャー

2 番に大阪市の公募区長についてです。橋下市長は、地方自治法改正以前の中で、最大限、限界までやった、とよく言っています。西尾勝さんがおっしゃった、大阪市を一部参考にして、地方自治法を改正したということで、当時の現行法定上最大限にいたしました。公募区長にして何を広げたかといえば、たとえば職責です。いわゆるポスト・階級です。現在では区長の階級は副市長の下、局長の上です。中之島には局長が 20 何人おりますけれども、以前は区長はその局長の下にいましたから、あくまでも指揮命令は、局長からでした。道路公園行政はもちろんで、ほかのこと、例えば福祉行政も当然でした。住民票のことも当然市役所内で決めて、指示がおりてきました。それを橋下市長はポストをひっくり返すことで変えました。これは画期的と思いました。そして現行法制上、限界まで権限を増やしていただきました。区長権限・区長予算の拡大ということで区長裁量の使える予算をもともとの 2000 万円に 4000 万程度増額し、6000 万円になりました。更に区間競争、区独自事業として予算要求権の拡大をしました。これはあとから出てきますが、総合区ではこの予算要求の権限について、西尾勝先生も大阪市のことを参考にしたとのことでした。私ども東淀川区もそうですが、区として一律にもらえる予算が当然 6000 万あります。区間競争というのは一律の予算の他に、後からやりたいことがあるので、こんなことをしたいと提案する、これが区間競争です。これも区内のいろいろなことを提案し予算を取ってまいりまして、権限を増やしてもらいました。だから言い方はよくないですが知恵ある人間ほど、地域からいろいろな要求を出してもらい、それを法制上組み立てて、施策として実現し、当然法律違反にならないよう、また、中之島の制度との整合性を考えて、大阪市従来の制度を考えて、ここに、いわゆる、上積み・横だし、こういうことをしよう、という権限をいただいて、それを実際にできるようになりました。

人事権の拡大についても、今回の地方自治法の総合区に関して人事権を拡大すると書いています。これも大阪市を参考としたということです。理想的には、ポスト増にならない範囲で区役所の中ですべて区長が権限をもつことです。だから例え話ですが、今まで住民票の担当に係長が 3 人配属のところ、これを区長は 2 人まででいいと判断し、あと 1 人は福祉の方にまわす、結果的に福祉を充実するなど、こういうことができます。それから事務職員ですが、これではなかなか専門性が無いので、例

えば専門職の保健師に替えようということが出来ます。こういうことを、この権限をいただいたときにやりました。この辺は、まったく従来の平松市長時代の権限とは全く違います。これが、地方自治法の今回の総合区が大阪市を参考にしているところです。

それから、区 CM と呼ぶシティマネージャーを導入しました。アメリカのシティマネージャーとは制度は全く違いますが、小区のままバーチャルで大区の権限を渡そう、というときに、名前をシティマネージャーとつけていただきました。これは東大の金子先生が、大阪市がアメリカのシティマネージャー制度に近いものをやろうとしているんだったらその名前がいいのでは、ということで推していただいてそういう名前になりました。

次に区役所の庁舎の経費も含めた経費ですが、私自身の権限は区の業務、福祉分野を除いてですけど、4 億程度あります。福祉をいれますと、12 億あります。東淀川区の人口は 17 万人ですが、それだけ道路行政などにいろいろ使っております。

次に区担当教育次長、いわゆる教育委員会との関係を説明します。皆さんよく御存じですけれども、公募区長の問題もありましたが、やっぱり子供たちの教育問題、学力の問題、またイジメの問題、いろんな子供たち、それからまた非行、少年犯罪も大阪の場合非常に多いです。問題が多岐に渡り、教育委員会では限界があろうかと思うんです。家庭的な保育、家庭的な支援、これも大阪の場合、難しい家庭がたくさんあります。子どもたちのライフサイクルを見ると、おとうちゃんおかあちゃんが寝ている、またはもう働きに行ってる、そのなかで自分一人で起きて学校に行くという子どもたちが、実際に東淀川区にもたくさんいます。じゃあ一人で起きられるのか、朝ごはんはちゃんと食べられるのか、そういった問題は学校サイドだけでは限界がありますので、今回橋下市長になってから、区長へ権限をいただきました。これは、地方自治法の総合区には、書いてありません。何故かと申しますと、地方教育行政に関する法律があり、教育は不可侵でございますから、市長権限といわゆる首長権限と教育長を分けてありますので、市長は教育行政に一切入れない、教育委員会という制度があります。今回の大阪市の場合、法律上は改正されていませんけど、兼務派遣というテクニックを使います。現在大阪市内には小学校は 290 校程度、中学校は 120 校程度、トータルで 400 近い学校があります。これを教育委員が所管するのは無理なので 24 区にわけました。これは分権型教育行政というように大阪市は呼び、分権型教育行政をスタートしております。では区長は何をするのかというと、例えば学校の統廃合です。それから学校選択の方法の決定です。区内一律にすべての学校に自由に行けますよ、というやり方もあれば、ブロックを決めてやりましょう、また、隣接の学校だけいけますよ、など学校選択のやり方にも何種類かございますけれども、それも区長がすべて決定する。更に給食制度を導入するにあたり、そのやり方も区長に任せられました。施設面では学校の芝生化もあります。これも、子どもたちのために芝生にして、裸足で運動ができる場所を提供しようという考えのもとで区長が決定をしています。更には校長人事や教職員の資質の問題などについても保護者の方々からいろいろ意見いただくことがあり、今まではそれは歯がゆい思いでしたけれど、区長が権限いただいて、今現在は教育分野にもいろいろな取組みを進めています。

総合区と区の比較

	総合区	区	(参考)市
1 位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公
2 法人格	なし	なし	あり
3 長	総合区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行	特別区の政策・企画の立案 が処理することとされている 事務を処理(上下水道等、一 部の事務は都が処理)
権限	職員任命権 予算意見具申権	—	職員任命権 予算編成権 条例提案権 等
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4年	—	4年
市長との 関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり
4 議会	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	あり

資料 6

総合区と区の比較

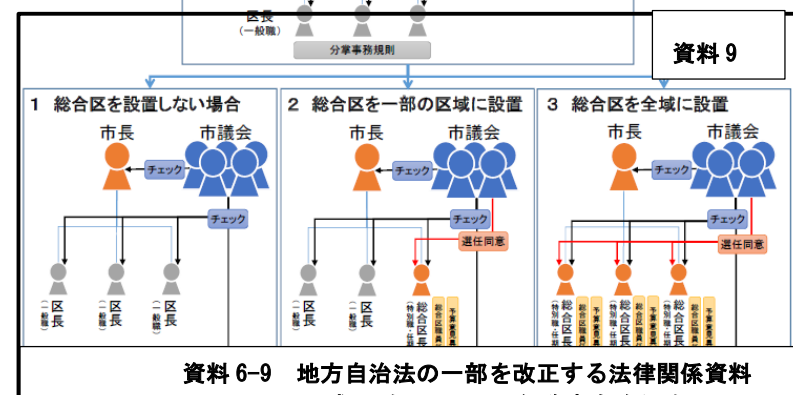
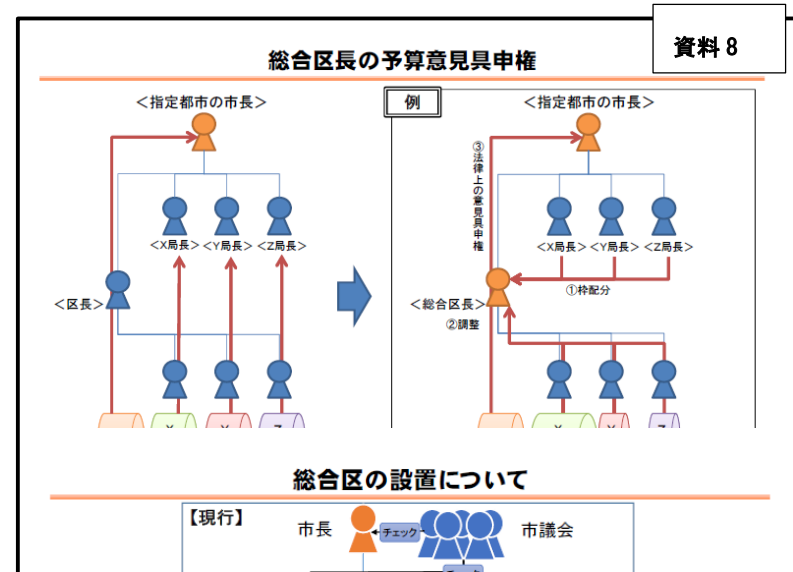
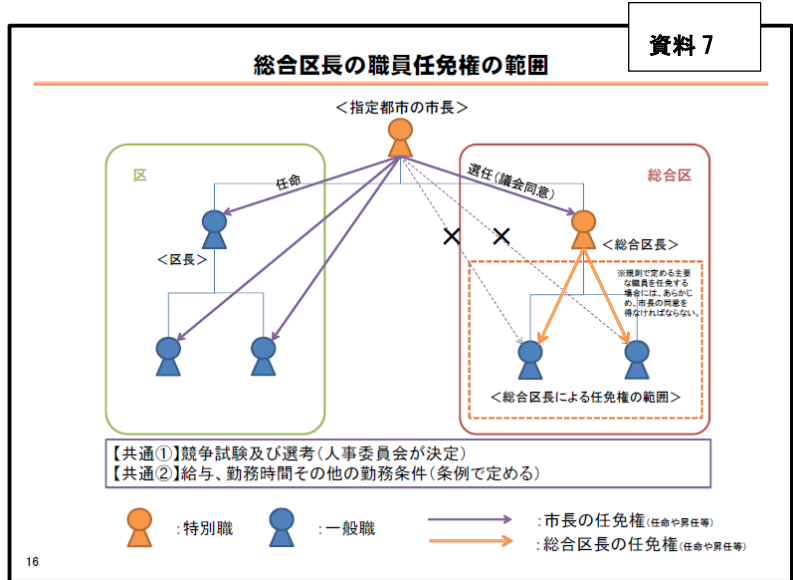
では資料 6 を見ながら総合区と区の比較の話をします。職員の任命権という言い方は非常に難しいですけれども総合区長としては任命が、人事権は一定程度進んでいます。次に予算具申権です。予算編成権は首長にしかありません。総合区長はあくまでも選挙に出ていない特別職ですが、予算編成権はありませんので、予算の意見を具申する権限ということ具申権と書いています。総合区長の任期は、はっきりと4年と、議会と同じで4年とかいてございます。有権者にはリコール権があります。議会の判断で区の常任委員会の設置が可能ということですが、これも、現行法制上も可能です。指定都市は入れておりませんけれども、設置が可能ということなんです。現行の法律でも可能は可能なんですけれども、改めてそういう規定を入れた、ということなんです。

資料 7 では総合区長の職員任免権の範囲を示しています。資料 8 では総合区長の予算意見具申権を示しています。

区割りをどう考えるか

それから資料 9 は総合区の設置です。あとから申し上げますけども、総合区を設置しない場合もあれば、一部だけを総合区にする場合もあれば、すべての区を総合区にする場合もあります。従って、法律もそれを前提に書いています。では自民党はどんなことを考えているのか、ということになります。平成 27 年 3 月 27 日付読売新聞には自民党市議団の都構想対案が報道されています。この新聞報道によれば、先ほど武先生から話がありましたように、自民党は住民投票をやると決まった段階で、大阪市 24 区のうち 11 区を総合区にしようという都構想への対案を示しています。逆に言いますと 13 区は総合区にしませんということです。

では公明党はどんなことを考えているのかも見ていきます。平成 27 年 6 月 1 日号の大阪日日新聞の報道によれば、公明党は既にこの時点で現行の 24 区を 11 区に



再編成するという区割が出ています。今喋っているところは天王寺区ですが、天王寺区は阿倍野区と東住吉区さんも含めて一緒にします。生野区さんは東成区と一緒にして総合区にします。つまりは合区です。

維新の案はさきほど武先生から説明がありましたように、5区案です。いわゆる特別区が駄目なら、5区を区割りのまま総合区にしたらいいという案です。実は特別区の案も、私たち区長に区をブロック分けすればどうなるかという話がありました。その時は中核市という考え方で市長からいろんな案を作れないかと提案されました。当時は40万人、今は20万まででも中核市ができますが、このときに私も5区案と7区案を作りました。大阪は密着しているので7区案でもいいのではないかと、7区案を作り、区割りも考えました。こういった経過があって、維新の案は特別区が5区案です。では5区にするのか7区にするのか11区にするのか、それを住民投票で決めたらいいのではという議論を、私は住民の方からいただきました。しかし法律にはそれは書いてないんです。そこに関して住民投票するとは、今回の住民投票の法律には書いていない、それは出来ませんという話です。

維新の案も新聞報道されておりまして、平成27年7月18日付読売新聞に報道されておりまして。その記事には大阪市を5区総合区にしよう、区割りはそのまま都構想のいでこうと書いています。総合区に関しても、確かに地方自治法の関係で出るとは思いますが、権限をどこまで増やすのか、横浜並みにやるのであれば、少なくとも合区を前提にしなければ、現況の24のままでは非常にしんどいとは率直に思います。やっぱり大区でやらないと、その権限は来ないのではないかと、来るべきではないかと思っています。いろいろな議論がありますし、自民党案の24分の11、残り13の区も含めてブロック制みたいなのを敷くのならば11区の総合区がほかの区の道路行政等を持つのかどうかなど地方自治法には何も書いていません。先ほど紹介した維新の区割り案に関する新聞記事では、市長が「総合区にするならば合区が前提」と言っておりますが、たぶんこの道路行政なり広域行政のことを言ってるのだらうと思っています。

私の方からは問題提起がございまして、こんなことが実は住民投票でも全く議論されていない、私からは、政治的には中立なのであまりどっちがいいとか悪いとかいう判断はできませんが、いろいろ課題はまだこれからたくさんあると思っていますし、区長としてもその課題をちゃんと住民の方に説明をしていく、そして区長にたくさんの方の権限をぜひともいただきたいし、住民自治・地域自治といったことは自民党さんも公明党さんも他の党の方も皆さん一緒だと思いますし、住民投票の結果賛成の方も反対の方も一緒だと思いますのでそこは一緒だと思っています。私の方からは以上でございます。ありがとうございました。

第2回自治体政策研究会 報告

(武直樹市議会議員 発言要旨)

紛糾する大阪戦略会議

住民投票の結果が出て知事、大阪市長、堺市長もまじえた大阪会議が提案されましたが、進め方をめぐって紛糾し、なにも進んでないように刷り込まれて都構想をもう一度やらないとあかんと結びつけられる現状です。公になっていませんが「総合区と特別区の設置協定書の比較について」が今検討されています。自民党から中央区、西成区など特定の課題解決にむけて総合区の先行導入の記事がありました。市の担当者に詳細は入っていません。公募区長については、24人一度に代わると大変なの

で6人ずつ公募するというので、9月から公募を始めています。ただし、区長、校長の不祥事が続いた事と応募が相当減っているので、校長も外部1人と聞いています。私も全否定でなく新しい風を入れる部分とマネジメントや人を動かす部分をチェックしていきたい。

住民参加で総合区を作る

都市内分権ですが、生野区で空き家問題、一人暮らし高齢者問題が解決できない。本庁へいってこれと言われる状態です。区ごとの計画があり、住民が参加できる、19の小学校区に地域活動協議会ができていてそれをグレードアップする形で行政の見える化をすすめ、総合区を作っていきたいと思います。

(金谷一郎東淀川区長 発言要旨)

地域の実情に応じた住民組織

指定都市の基準がかわり60万人で指定都市、全国で20の市が政令指定都市。指定都市といっても新潟市など面積も大きく旧市街と田園地帯との課題が大きく違います。また横浜市のような370万都市もある。地方自治法改正では中核市の要件を面積、夜間人口だけにして、ここを中心に権限をおろすのが法改正の趣旨です。また、指定都市も分権化ということで、総合区設置の法整備もされました。大阪市でいうと地域活動協議会一町会に入っていないNPO・昼間人口・従業員とか商店街・企業などが入ってまちづくりを考えようという組織が出来上がっている。島根県雲南市のように地縁組織以外の小規模多機能自治の法整備、法人化の動きもあり、大阪市もここに入り法整備の要求をしていくこととなります。

総合区にどう進むか注目

職員区長時代より大きく権限が広がりました。東大の金井先生から、アメリカのシティマネージャー(CM)をまねて、現行法の中でやるということで、道路・建設・公園行政など区内のすべての大阪市の権限をCMにおろそうということになりました。市長副市長の下に位置づけられ、局長の上に区長がいる状況です。この4月から教育委員会の教育次長の兼務辞令もいただきました。しかし限界があるので、住民投票で特別区にしてはというのが橋下市長の考え方です。8/1段階では維新の案でも、もう一度総合区検討になっていました。24区を5区にという、住民投票の原案です。自民党は24区のうち11区を総合区にして当面2区で実施。公明党は11区に合区して実施の案となっています。ダブル選挙後にこの議論が起こるのか、行方は見えていません。

(富田一幸 株式会社ナイス取締役 発言要旨)

西成特区構想の問題提起

西成特区構想は単なるネーミングで制度上の特区ではありません。昔からあいりん特区と呼んでいましたが、今までは国家の都合みたいなものが、住民参加でやろうということなので、区民は歓迎しました。柳本さんから簡易宿舎と市街地整備事業法案をつくってはとか生活困窮者支援法もあって、西成特区構想に協力しようと思いました。市の特別顧問の鈴木亘さんは、特区構想特別顧問で学生時代に西成にボランティアに来たり、フィールドワークに来たり、非常に臨場感のある経済学者の方です。彼は生活保護600億円、介護医療費400億円投下されるところに注目した。ここに注目しないとうまくいかないという視点だった。大阪市の住民投票の賛否を見て南北問題があると言われました。西成も逆の南北対立があって区民の対立の原因になってきた。南の人は負担する、北の人は受託するという関係があり、区民対立の火種になって来たわけです。その原因の一つに福祉が非常に硬直的だ

と感じてきました。この二項対立の状況に西成特区構想が、教育事業—あいりんの真ん中に今宮小中一貫校をつくるのはヒットです。教育バウチャーも、誰もが考えることなんですが、教育を大事にする、あいりんをよくする事は西成をよくする事だとなりました。

福祉の悪循環を変える

福祉の悪循環ですが、3点あります。一つは住宅問題。生活保護のうち200億円が住宅扶助。市場にいるとわかりますが、家賃が高齢者の住宅扶助限度額42000円に近接し、4万円の住宅市場ができる。どうなるかという所得の高い人の家はなくなる、所得の低い人から見れば高い家賃になる。家主は生活保護向けの供給で足りる、新しい住宅の供給はおこらないので、若い人は出て行く。二つ目は釜ヶ崎だけで70億円の介護費用が投入され、雇用も増えるが貧困ビジネスも増える。介護の質が落ち、雇用も増えるけど貧困ビジネスに絡めとられる。三つ目は、空間の問題。仕事で金をもらうと時間も使うのですが、生活保護は金だけ貰うので時間はフリーになる。公園の占有、ごみの散乱、ある人たちが子どもや他の人たちの居場所を奪ってしまう。福祉が付加価値でスペースを作るのではなく、公共空間を狭めてしまう。このように福祉が好循環しない問題を縦と横を組み合わせて解決していこうというのが特区構想のポイントです。予算はいままでやってきたことを並べたら20億円になったという面がありますが、特別顧問や公募区長が走りまわってとってきたので、これでよかったです。

地域をエリアマネジメントする

簡易宿泊所-ドヤというんですが、簡宿を福祉アパートに転用、また、目抜き通りはゲストハウスに転用してバックパッカーを取り込む。これが広がってマンション活用型=民泊になってきた。西成を観光の町にできる。民泊条例もできて規制されますが、空き家で困っているので活用のアイデアだと思っています。

地域をエリアマネジメントする。事業性のある町会を作る。今宮まちづくり合同会社を作り、不法投棄のゴミを回収。自治の再生の一つの形です。

空き家の共同建て替えを展開。一軒だけの建替えはバリアフリーを無視した建物になるが、共同で行い解決。そして、少しの家賃補助で公営住宅より安く住み続けられる。若い人が住めるように、生野区など密集市街地事業、アクションエリアで可能。また空き家を利用し就労支援や雇用の場を作り出す事も。

元気な時は続くけれど社会福祉法人や社会的企業など、事業として残していかないと続かない。総合区は持続可能、サステナビリティと感じています。