

自治体政策研究会

西脇 邦雄

大阪経済法科大学 法学部教授

2016年6月18日、OUEL研究センターにおいて第3回研究会を開催し大阪経済大学高橋敏郎教授より「地方自治体の行政経営—大阪市の事例から」と題する講演を行なった。また2016年10月29日には同じくOUEL研究センターにおいて第4回研究会を開催し金谷一郎東淀川区長が「総合区について—大阪市3案を比較する」武直樹市議会議員が「(大都市)大阪市における住民自治の現状と課題～今後の目指す方向性～」という題でそれぞれ講演を行った。

■高橋敏郎教授 「地方自治体の行政経営—大阪市の事例から—」講演要旨

(2016年6月18日第3回自治体政策研究会)

一つは人口減少社会であるということ。あとは少子高齢化社会であること。この二つはこれからの自治体を語る上では必須の条件です。具体的に言えば人口が少し増えているところは財政状況がいいです。人口が減っているところに限って財政状況が悪いです。高齢者でもいいから人口を呼び寄せた都市が財政状況は改善しています。本当は負担が増えるかと思えます。ところが調べると必ずしもそうではない。人口が増えるということは財政状況に対してプラスの影響があるということを基本的には認識しておかなければならない。これは調査結果ではっきりしています。仮説ではないです。それと人口が増えることによって施設を作った時に一人あたりの使用コストが安くなるわけです。

資料1には自治と経営という概念を書いています。しかし自治というのと経営というものは必ずしも対峙する概念ではありません。ただ自治という考え方が強力に打ち出されたのは太平洋戦争のあとです。地方自治とか大学自治とかと言う議論が一時期盛んにされました。どちらかという

自治 VS. 経営
企業経営 VS. 行政経営
行政経営 VS. 都市経営
行政の目標 VS. 都市のビジョン

(資料1)

と、自ら治める自治というのはかなりガバナンスと密接に関係しています。ガバナンスというのはコーポレートガバナンス、企業の方から出てきた言葉ですけれども、それを行政の世界でも使えるのではないかというのが、パブリックガバナンスという考え方です。ガバナンスも簡単に説明すると、生活者というのは英語のタックスペイヤーというのを日本語にかえたみたいなものになりますが、多くのあまり発言しない住民市民の思いが、その行政の世界でちゃんと反映されているかどうかとチェックするのがガバナンスです。ガバナンスの

担い手の一つは、議会です。地方公共団体の場合は監査委員監査。それと首長側がやる話ですが内部統制です。それで、最近では経営に対する価値観が非常に増大しておりまして、自治というよりは経営、だから行政における経営、行政経営とか都市経営と言う形で問題になることの方が頻度も高いし重要なのかなと思います。経営という考え方はもともと、資料1の2行目にある企業経営というところから来たものです。それに対して例えば行政経営というのは何処が違うのかということですが、これを考えるうえで一番前提になるものはなにかというと、企業の目的が何かということに基づいて、企業経営が語られます。行政の方も、行政の目的が何かということに基づいて行政経営を考えないといけない。企業と目的が違うから当然ベースになる考え方は違います。企業のほうは一言で言うのは荒っぽいですが、やはり資本に対する利益ないし付加価値、付加価値をどのように獲得するか拡大していくかということを追及しているのが企業と考えます。それに対して行政経営の目的、行政の目的とはなんだろう。これは地方自治法に住民福祉の向上拡大だと書いてあります。その中心に有るのが安全安心です。安全安心を中心にして、それから都市の利便性とか、そういうのを全部包括した形で、住民が満足を得られるというのを福祉と置き換えた方がわかりやすい。住民の方々が皆さんそう思うようになったら、それは行政としては目的を達成していると、そういうように考えていいのではないかなというように思うわけであります。

それともう一つ大事なことは、信用とか信頼です。今の時代、それは都市が追及すべき価値と言って言い過ぎではないと思います。東京都の出来事を見ても。信頼が無い首長というのはもちろん何もできませんし、首長だけではなしに多くの職員さん、公務員さんは仕事を推進する上で、市民からあるいは住民から信頼が無ければ仕事が前に進まないというのが本当の所じゃないのかなと思います。だから信頼というのは前提ではなくて追及すべき価値だと、私は捉えています。その上で目的を達成するために様々な施策をやっていく、計画を立てて実行に移してそれがどれだけ進捗したかチェックする。レメディアルアクションといいます。よくPDCAサイクルを回すというような言葉で皆さん盛んに言われますけれども、行政の世界はいろんな計画を立てる制度がありまして、そのトップは何かと言ったら地方自治法で義務付けられている総合計画です。総合計画は何十人の審議員に参加してもらって立てるんですけれど、立てたらだいたい終わりなんです。行政の世界、計画と実行とそれからチェックなんて言うものは完全に断絶しているわけです。

次に、行政経営と都市経営というのは非常に似た中身だと思われるかもしれませんが、これは扱い方が全然違います。都市経営というのは都市に立地している企業さんも計画に参画しないとイケない。住民も参画しないとイケない。行政だけじゃないですよ。ところが行政経営の方は、行政が主体となってやったらいいと思いますけれども、都市経営のほうはそこに参画している人たちがすべて計画づくりの有資格者です。大前提は『都市のビジョン』というのを設定しまして、この都市のビジョンを実現するために具体的にどうするかというのが都市経営の方ですね。ですから、広がりというような点で明らかに違うし、中長期の20年30年50年先を見通したクオリティ行政の観点をかなり織り込んでいかなければいけないことになります。広域行政という観点を織り込むことになると、一つは成長

戦略。それから産業振興、交通政策。成長戦略の場合はエリアごとに立てます。大阪市を全体として2か所くらい、北ヤードとベイエリア2つだけやればそれが成長戦略というものではありません。それぞれのエリアに、どういう活性化策を持ち込むかということをやったり真剣に議論しないとイケない。それから交通政策では、これは東京が明確ですけども、副都心というのが東京の中にはたくさんあるわけですね。渋谷も品川も、ちょっと前までは上野も副都心です。大阪に副都心というものがどれだけあるかなと考えますと、飲み屋を中心にミナミとキタかな、あえていえば天王寺が入ってくるかな。鶴橋京橋あたりはちょっと副都心まではいっていないかな。しかしそういうものを副都心に昇格させるような計画設定が必要だと思うんですよ。そういうことを十分にやるのが交通政策かなと。それから都市魅力、これはインバウンドで観光客が海外からやってきます。都市魅力というものを形成させるということは非常に重要であって、もちろん宿泊施設、高級宿泊施設から比較的安い宿泊施設であれ、全部すべて、どういう形で展開していったらいいか、また観光拠点をどこに置くか、大阪市だけでなく例えば一部は奈良に、京都に、神戸に行って貰うというようなことしながらネットワークで観光客を誘致するというのも必要ですね。そして、環境政策ですね、こういう環境でなければいけないということを都市のビジョンに織り込んで都市計画を作ると。

昔は、大阪市は工業も商業も全国を100としたら15%経済でした。大阪市は15%の工業製品を算出する。それからビジネスの世界も15%の商談を成立させているというような都市だったのが、いまや1ケタ以内に落ち込んで、青息吐息という状況であります。原因の一つは、大学を郊外に放り出した法律がありましたね。ご存知でしょう。(筆者注：工業立地制限法)それがもう、悪影響を及ぼしていますよ。そういうのは原因がわかったら即刻撤廃して、新しい法律を用意しないといかんと思うんです。そういうことが都市のビジョンです。

次に、人口規模の大きな都市になればなるほど、やはり地域によって住民にニーズが違う。ニーズが違うという部分はやはり議会の地区を代表する議員さん辺りが、しっかりニーズを、我々の地域にはこういうニーズが沢

最近5か年の歳入・歳出の状況

歳入の状況

資料2

(歳入科目別の推移)

区分	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
	百万円 %	百万円 %	百万円 %	百万円 %
市税	626,018 (37.3)	636,066 (37.6)	627,006 (36.1)	641,870 (37.5)
繰入金	310,263 (18.5)	334,699 (19.8)	420,479 (24.2)	341,604 (20.0)
うち公債収入	145,190 (8.6)	163,414 (9.7)	128,838 (7.4)	154,590 (9.0)
国・府支出金	381,527 (22.7)	394,543 (23.3)	395,020 (22.2)	401,188 (23.4)
使用料及手数料	51,789 (3.1)	54,229 (3.2)	58,111 (3.3)	59,204 (3.5)
地方交付税	47,970 (2.9)	54,195 (3.2)	50,172 (2.9)	48,640 (2.8)
その他の収入	261,448 (15.6)	209,157 (12.9)	194,269 (11.2)	219,078 (12.8)
合計	1,679,014	1,692,888	1,735,058	1,711,583

(注) 1 上段は金額、下段()は構成比率を表す

2 「その他の収入」の主なものは、繰入金、地方消費税交付金及び特別徴収税交付金である。

歳入の状況

(性質別歳出の推移)

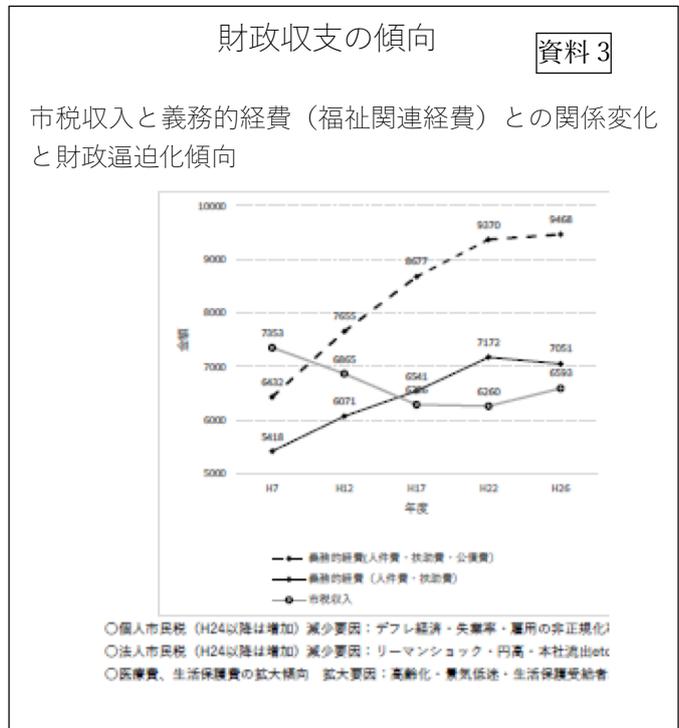
区分	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
	百万円 %	百万円 %	百万円 %	百万円 %	百万円 %
義務的経費	936,991 (55.9)	978,906 (57.8)	960,026 (55.4)	944,275 (54.0)	946,814 (55.4)
人件費	229,492 (13.7)	230,498 (13.6)	220,932 (12.7)	197,735 (11.7)	196,564 (11.5)
扶助費	487,680 (29.1)	503,108 (29.7)	505,171 (29.1)	505,979 (30.0)	508,553 (29.9)
公債費	219,819 (13.1)	245,299 (14.5)	233,923 (13.5)	240,561 (14.3)	241,697 (14.2)
結果的債務経費及び償還費	127,392 (7.6)	129,215 (7.6)	125,490 (7.2)	126,420 (7.5)	136,383 (8.0)
投資的債務的費用	351,987 (21.0)	330,230 (19.5)	263,326 (15.2)	286,897 (17.0)	266,528 (15.7)
特別会計繰出金等	261,301 (15.6)	263,328 (15.0)	384,951 (22.2)	328,902 (19.5)	351,687 (20.7)
合計	1,677,671	1,691,678	1,733,794	1,686,496	1,702,112

(注) 1 上段は金額、下段()は構成比率を表す

山ありますと、そういうことで発言していただかないといけないのではないかなど。地域ごとに対応が変えられるかということが大きなポイントですよ。これが柔軟に出来るというのが良い行政経営です。そういうように、場合によったら、自宅に浴室が無いという住民さんが沢山集まった地域では、銭湯代を無料にするというのが喜ばれるかもわかりませんね。しかしそうじゃない地区で一律でやってもこれは無意味なので、地域のニーズに合致するということをしっかりやっていくことを含めて、しっかり検討すべき対象なのかなと言うように思っております。

では本論に入ります。一目でわかりやすいのが、次頁資料3の図です。資料3右上に、右肩上がりにあがっていつている破線がありますが、これが義務的経費を3つ足したものです。義務的経費というのはどのような事態でも、必ず出費が必要であるという、人件費、扶助費、それから公債費。公債費というのは、大阪市が発行している公債の元本返済金と利子の部分を全部足しこんで公債費、それから新規公債を発行するときの発行費、こういうのが公債費です。この3つを足すと平成7年に6432億であったものが、平成26年に9468億という形で3000億義務的経費が拡大しています。この中で扶助費というのは、これは年金

ではありません。これは生活保護費がその中心ですけど、生活保護費以外は身体障がい者自立支援のための補助金であるとか、子どもの保育に必要な、子どもの医療関係など多いですね。こういったものが含まれて金額ベースでどれくらいかという、これは資料2を見ていただいたらわかりますが、資料2の義務的経費の内訳に扶助費というのがあります。この扶助費の一番右側、平成26年度の数字で合計5085億。平成22年度、5年ほど前は、4876億ですから200億は明らかに増えている。5年で200億というのはそれほど驚きで見られないかもわかりませんが、更にさかのぼって平成19年度の扶助費は3847億でしたから、平成19年から平成22年までだけでも1000億増えている。更にさかのぼって平成7年の扶助費は2176億でしたから、平成7年の2176億から扶助費が始まって平成26年およそ20年後にはおよそ3000億増えている。これは驚くべき数字です。生活保護費は具体的に生活保護の施策ということで。これはどちらかという国が中心にやるべき施策です。形式的には3/4が国負担、1/4を地方が負担してくださいと言われていますが調べてみたら実際にはほとんど国が負担しているようなものです。中には生活保護行政をやっていて、国からくれる資金でちょっとおつりが出てその年の台所が潤っているという事例があります。大阪市はどうなっている



るかという、生活扶助の中の医療補助があるんですよ。病院に通って生活保護受給者とハンコ押してあったら、病院やクリニックは全額行政が支払ってくれるということで、安心して医療行為をやるんですね。ですから、大阪市では病院やクリニックが多くありますから、けっこう生活保護を受けている方が行くんです。そうすると、行くから医療扶助費が過大になって1300億くらい医療扶助費でかかるんですよ。そのうち、これは大阪市の地域事情だからということで、大阪市が真水で負担している額が私の見当では150億ちょっとくらいかなと。医療扶助費だけで150億ちょっと超えているくらいです。

そして右肩下がりに下がってきているのは何かと言ったら税収ですよ。ちょっとだけ改善していますが。この資料2を見ていただいたらわかります。市税は平成22年から平成26年に向けて330億ほど改善しています。市税収入が少し改善しています。しかし、昔と比べたら落ち込んでいるということがわかります。それから驚くべき数字が人件費です。この義務的経費の中で人件費だけは見事に下がっておりまして、資料1の義務的経費の人件費を見て下さい。平成22年に2294億であったのが平成26年には1965億になっています。その前の数字をちょっと探しましたら、ずいぶん額が切り下がってきているのがわかります。ただ私が平成18年に就任したときは職員の数4万8千人いました。いま、具体的な数字は聞いていませんが3万台の半ばくらいじゃないかと思います。それは独立行政法人で外へ出している事業があるからです。たとえば、大阪市立大学というのは一つの所属でした。ところが独立行政法人化しまして地方独立行政法人大阪市立大学ということになっている。その職員は公務員の数からはじき出されています。そういうのを全部足しこんで真水で職員がどこまで減っているのかというのが私の興味ですが、この数字がなかなか出てこないんですよ。総務省なんか絶対発表しませんわ。真水で減っているのであれば、これは行政が効率化したおかげであると、はっきり申し上げることができるわけです。

この表を見て皆さん何が理解できますかというのを、例えば学生相手だったら聞きたいんですが、これははっきりしてしまっていて一つは右上にどんどん上がって言っている経営費はこのまま野放図に放置していけばどんどん上がりますから、経営費をある意味適切に節減するために行政の効率化ということをやらなければいけない。

もう一つは市税収入を何とか拡大していかないとあきません。これは成長戦略です。成長戦略と行政の効率化、これが行政経営の二大テーマになります。これを具体的にどうやられますかと、特に議会なんかで質問していただいて、徹底追及していただいたらいいわけです。

ただ大阪市の場合はちょっと注意しておかないといけないことがある。それは過去のバブルの時の財政がよかった時に負の遺産というのがずいぶんあります。負の遺産の代表選手と言えばWTCだと皆さん思っておられるかもしれませんが、WTCは大阪府に売却してパブリックにしていますから、大したことはないです。弁天町の駅の横にオークタワーというのがありました。このオークタワーを、実は市民の貴重な税金をベースに信託銀行に全額630億くらいを払いました。財政を取り巻くリスクというようには言えなくなりました。しかしリスクをうちに取り込んだと言うだけの話で、リスクを全面的に回避したと

いう話ではありません。これからどう切り盛りしていくかというのが大きな課題で残っているわけです。それ以外に駐車場事業というものがあります。過去の負の遺産というには言いすぎかなというところでは阿倍野地区の再開発、これはバブル崩壊を挟んでいますから、荒っぽく概算で計算すれば2030億くらいの赤字が出ていたんです。特別会計を閉鎖して一般会計の中に取り込みました。その赤字の部分を毎年返済していかないといけない。そういうのが財政を逼迫の方へ持って行く大きな要因であるというように言わざるを得ません。そういうのがいくつかあります。こういうのが無ければ、大阪市は財政的にも非常にいい、天下に誇れるような都市ですが、負の遺産が重くのしかかっているとわざるを得ない。これを一般会計の中に取り込むとなれば、財政状況が苦しいままになりますからこれを含めて今後どういう形で切り盛りしていくかが問われるということになります。資料4にはそのあたりの添付資料を付けていませんが、そういうことがあったわけです。見えるリスクを見えないリスク状況に替えたとき、一般会計の中に放り込みましたから、それを抱える状況になりましたから、見えない状況になった。

最後が行政経営の効率化ですが、徹底した効率化策というのを追求すべきであります。効率化策というのは、人モノカネを効率よく使うということです。特にモノの場合は、施設稼働率みたいなところに着目しないとイケないですね。これは私の個人的意見ですが、稼働率が50%くらいの時はイエローカードです。稼働率が30%くらいに低下するとレッドカードです。本当にこの施設いるのかと申し上げたいわけです。30%くらいで稼働しているような施設は、いまだにあります。大阪市内にもあります。具体的には上げませんが。本当は監査というのは大所をやらないとイケないんです。金額な大きなところ、重大な施策について基本的にはやらないとイケないのであって、切手をちょっと持ちすぎていますねとか、そんな細かいことをやると、監査報告書にそんなことを書くと、市民に、監査委員に大枚払ってそんなことを監査してもらうために監査委員になって貰っているのと違うと言われるんです。だから何が重大かというところをしっかりとみて、その上でやっぱりやらないことはやらないとイケない、完全なる無駄というのはゼロにしてもらわないといかん、という形で、という話です。

財務リスク

資料4

第三セクター等の負債額等負担見込額の内訳

(単位：百万円)

項目	平成26年度		平成25年度		差引増△減
	損失補償債 債務	% 参入率	負債額等負担見込額		
第三セクター等					
株式会社濃町開発センター	4,668	100	4,668	4,913	△ 246
アデア太平洋ロードセクター株式会社	22,449	100	22,449	23,551	△ 1,102
大阪市街地開発株式会社	4,648	10	465	501	△ 37
クリスタ長瀬株式会社	8,464	100	8,464	8,646	△ 182
大阪港埠頭株式会社	4,186	10	419	571	△ 152
計	44,415		36,464	38,182	△ 1,717
公的信用保証					
大阪信用保証協会			918	4,544	△ 3,626
合計			37,382	42,726	△ 5,344

※公的信用保証とは、本市の制度融資において代位弁済によって受ける大阪信用保証協会の損失の一部に対する補助の負担見込額である。

■金谷一郎東淀川区長講演要旨 「総合区について—大阪市3案を比較する」
(2016年10月29日 第4回自治体政策研究会)

筆者注：本講演要旨で使用している資料（第4回副主と推進本部会議資料3）は大阪府HPより取得できます

(URL: <http://www.pref.osaka.lg.jp/renkeichosei/fukusyutosuishin/fukushuto4.html>)

総合区の議論の背景

総合区3案ということでお手元に大きな資料があります（筆者注：第4回副首都推進本部会議資料3）。まず10頁、同心円の図が描いてあります。現行の行政区の事務というのは非常に小さいです。これは大阪市260万人で24区と言うことで1区あたり10万人ちょっとです。これが横浜市は350万ほどの住民で18区、1区あたり20万人以上です。先ほど西脇先生から指定都市ということがありましたが昭和32年に当時特例市ということを要求した5大都市が都道府県の反対もあって、結局法律が通らずに、政令で指定される、つまり法律で規定されずに政令で指定される。当時100万人、今現在は基本80万人、特例で50万人までOKということで、全国で20都市あります。政令市は5大都市でしたが現在は20都市です。20都市の中には、熊本、新潟、相模原などありますが、新潟はほぼ9割が山間部で市域は1割です。熊本は阿蘇山のすぐそこまでの地域です。政令市もいろんな政令市で違います。今回の地方制度調査会の総合区や特別区、このような議論は大阪市でしかありません。特に24区で区当たりの人口が小さい、10頁の現行の行政区の事務というのは左下の小さな輪になっています。横浜市は18区ですがほぼA案に近い、だから横浜市では総合区の議論がありません。大阪市は、一番大きな区は平野区の20万人、少ない区は福島区の4万人程度です。中央区や北区のように夜間人口は少ないけれども昼間人口が多く税収も多い区から、生活保護者も多い課題のある西成特区といわれる西成の問題まで様々です。この辺の背景もあるのではないかなと私自身は思っています

3案の区の権限の比較

A案B案C案、の中でC案が限りなく政令市に近いかもしれませんが、中核市というようなものを目指す、大阪市の中にもう一つ基礎自治体がある、いわゆる中核市と言いますのは、豊中市や東大阪市のような結構大きな市が大阪市の中にある、都市内分権の中での議論です。総合区の数と効率性の問題が資料10頁の右側の表になります。具体的なことは20頁に掲載されています。A案としては現行事務プラスアルファに限定、11区程度の話だと思います。B案では8区でだいたい一般市並み、C案では5区で中核市並みの権限を区へ移します。

23頁では子どもの政策について事務分担案のイメージが載っています。保育所の問題や待機児童問題、児童虐待などこども相談センターの充実の議論があります。今現在大阪市ではこども相談センターの2か所目を作りました。更に実は北区の高層集合住宅の1階2階に高齢者の施設があり、それをこども相談センターに転用しようとしていますが、住民の方から反対運動を受けて、3か所目の子どもセンターができておりません。260万都市で子どもセンターなどの機能は必要だと私も思いますが、現行の大阪市では苦勞していま

す。この問題も含めまして 23 頁に書いていますので表を見て下さい。この表の見方ですが、A 案というのは、総合区の権限が少ないです。現行プラスアルファです。これは現行の横浜市がほぼやっておられます。例示の「児童いきいき放課後事業」は学童とは違いまして、小学校の空き教室を利用して無料で、夜 6 時まで子供さんを預かっています。6 時以降は有料になりますけれども、大阪市の場合ほぼすべての小学校の 290 校区ほどで「いきいき放課後事業」というものをやっています。事業としては子ども青少年局という局の事業で、区の権限ではありません。これを A 案なら区の事業にする、区がいろんな子供の時間内の家庭保育の補助をする案です

次に B 案になると少し局の事務分担部分が減りまして総合区の権限が増えます。民間保育所の設置許可は区ごと事情が違ってもかかわらず、配分も含めて大阪市内で一律で決めています。権限が区になりますと、地域ニーズに合ったものが、民間事業者とのお話も含めて直接子どもが出来ますので、区長として、これはありがたいことだと思っています。

次に C 案の説明ですが、もっと局の部分が減りまして、総合区の部分が増えてまいります。冒頭申し上げた子ども相談センターの設置運営も全て区で行うということです。例えば 5 区なら 5 区に子ども相談センターが設置される。区ですと、民間の場所を貸していただく、それも区長でお願いも出来ると思います。区民により近い権限があれば、きめの細かいニーズに対応することができると考えております。もちろん区が大きくなれば区民の方から遠くなる、今よりは遠くなるという話がありますが、中之島よりは近くなるというのは事実です。あとは財源の問題、適正な規模というのがございます。ここで前提として現行の区役所は支所として残します、11 区案も 8 区案も 5 区案も全て現行 24 区は支所として残します。区民からのお問い合わせ、ご相談という窓口業務はすべて支所で行います。たとえば生野区が残るかは別として生野区役所は支所として残りますので、その辺のご迷惑をかけることはありません。

身近なインフラ整備も総合区に

次に都市基盤、これも大きな問題だと思えます。27 頁にはいわゆるハード整備のことを書いています。よく住民の方から「道路汚いからなんとかならんか、公園が増えないか、木をはやしてとか」いろいろと区役所にご相談があります。ここも 27 頁にございますように、A 案では大阪市の場合は局の事業所、道路に関しましては工営所がやっております。公園に関しては公園事務所が日常的な管理業務をやっております。区役所にはそういう機能はありません。一般的には区役所にご相談がありますが、実際には局の工営所や、公園事務所が所管しております。一方横浜市は現行の行政区でやっております。区長の権限の下に公園事務所や工営所があります。これがいわゆる大区と言われている制度です。ところが大阪市内は、行政区が非常に細かいので局の事業所まで 24 個に分けることはできません。大阪市内は典型的な小区です

A 案になりますと横浜並みに総合区が公園管理業務を行うという案です。8 区の B 案ですが、都市基盤整備は A 案と大きくは変わりません。5 区案では大きく変わります。道路・公園管理業務の契約から整備まで、これは現行でも工営所とか公園事務所ではやって

おらず、局がやっています。工事関係、これも全て区でできます。よくお問い合わせのある自転車対策、放置自転車対策、一時保管所、これも現在大阪市では業者をお願いしていますので、契約から実施まで現在局でやっております。この部分は区になりますと、臨機応変な自転車対策や一時保管所の場所、また契約から弾力的な実施までできるのではないかなと思っています。特に道路整備とか公園と言ったものは防災面での問題もありますので、5区案なりC案なり、区に来れば来るほど区長としましては権限が増えて臨機応変な対応ができ、住民の満足が上がるのではないかと思います。逆に言うと今の行政区、大阪市の小さな小区ではこの辺の権限がありません。私どもとしては靴の底から足の裏をかいているように局をお願いをしている。この辺も含めて、ソフト事業、ハード事業、子ども施策から消防・防災行政まで各々の専門分野で、施策の中でどのようにABC案がなればどのように区の権限が変わるのか、大阪市役所でやっていたものが身近なところでこんな権限が来るということを一覧表にしています。これを書くには大変でした。専門家の皆さんに見ていただいたら「ああこういうことか」というのが一覧表でわかります。一般市民の方にだしてもわかりにくいので、住民説明会ではこんな細かい資料はお渡ししておりませんけれども、ホームページでは公開している資料です。

2017 年年明けに総合区、特別区の提案

今後の見通しを説明したいと思います。9月26日に朝日新聞が出した記事（平成28年9月26日朝日新聞朝刊38面）について述べます。報道では「維新来年1月に新案」ということで、総合区は住民投票なしで議会の決定だけで決まりますので、今は3つですが、1月までに1つの案にまとめます。それから特別区案も、住民投票に掛けました案をもう一度再構成しまして、特別区の問題を再度議論しようとなっています。今現在、副首都推進局のほうで住民投票にかけた案とは異なります特別区案を議論されております。当然のことながら維新の方も、来年1月に向けて総合区だけでなく特別区案も含めて再提案する。大阪維新の会の特別区PTで、大阪市としての話ではなく、政党としてそういう話をされています。

公明党は、8月28日の読売新聞に区割り案を出されました（平成28年8月28日読売新聞朝刊）。いわゆる総合区を前提で12区案です。少なくとも横浜のように工営所であったり公園事務所であったりというのは総合区の中に入っていくと思います。それから、最新の議論では10月26日市会本会議で公明党の辻議員の一般質問で「いわゆる地域自治区、地域協議会および総合区区政会議という3つの仕組みがあるので、市長はうまく利用したらどうか、是非取り入れていただきたい」という提案がありました。同日市長はこの問題も含めて「意見募集説明会が終わり次第、速やかに区数・事務レベルを一つに決めていきたいと考えている」「7月の大都市税制調査会でも公明党からご指摘いただきましたボトムアップ型住民自治を拡充するために地域自治区や地域協議会、又独自にご提案されている総合区政会議などの仕組みなどを活用することは手法として有り得ると考えます。総合区長の関与の仕方など、整理すべき課題はありますが、総合区案を取りまとめるにあたり検討すべき事項だと認識しています」と表明いたしました。マスコミはあんまり書いておら

れないようですけれど、吉村市長は、有効な案だと思うので取り入れていきたいという回答をしました。

次に自民党ですけれども、大阪市総合区 11 区にと書いてあります（平成 28 年 3 月 27 日読売新聞勇敢 14 面）。これは現行の 24 区を残したままそのうち 11 区をやるということを去年の 3 月に案を出しておられます。自民党は今現在も合区には反対をされております。24 区を残したまま総合区をどう持って行くのかということで、PT を作って検討されています。2 度目の住民投票はあり得ない、話し合いに応じる必要はないということで、いわゆる都構想と言いますか、特別区には反対、それから総合区の場合は検討を 9 月に始めるということで、合区せずに 24 区のまま総合区にするということです。公明党さんの総合区案もプロジェクトチームで 3 月をめどに成案ということなので、9 月にだされた 12 区案の隣同士を一つにというのはまだ途中段階で、市民区民の皆さんから意見をいただくたたき台を出されたのではないかと私は思っています。

市長はこの間「合区を前提にしないと総合区の導入は難しい」と市会で答弁しております。また今年度中には一つの案に絞ってやっていきたいと表明しております。さらに総合区を一旦可決、法定協を作って議論をしながら総合区の 1 案と特別区の 1 案を住民投票にかけたいと維新の会の吉村政調会長、松井代表もそのようにおっしゃっています。来週から一般決算委員会がスタートしますので一般決算委員会の中でもいろんな総合区であったり特別区であったり、大都市制度の議論が活発にされるのではないかと思っています。

■武直樹市会議員 「(大都市) 大阪市における住民自治の現状と課題～今後の目指す方向性～」講演要旨 (2016 年 10 月 29 日 第 4 回自治体政策研究会)

中味のある住民自治について話していきたいと思います。一つ目は都市内分権です。身近なところ、ニアイズベターでやるのが大原則です。昔は自治体内分権という用語でした。次に住民が参加参画できる仕組みというのが担保されているかです。声を届けられる住民の方に力を付けていけないといけない。もう一つは、住民の人達にこういう参加できる場があるとか、声を届けに行こうとコーディネートしないといけない。面白いことに資料 A の下 2 つは何処の学問でやっているかと言うと、いろいろな課題を抱えている人たちの仲間を作って当事者組織を作っていくソーシャルワーカーの中の学問で、政策に反映するソーシャルアクションという言葉や、代弁機能とかアドボカシーを実践してきてきました。しかし実は届け先がわからないのです。行政に持って行っても議員に持って行っても、なかなかそこで断絶があって、そこを繋げる学問というのは何処にあるのかなということがずっとテーマでした。それで自分が届ける先になろうと思って僕が議員になりました。

資料 A

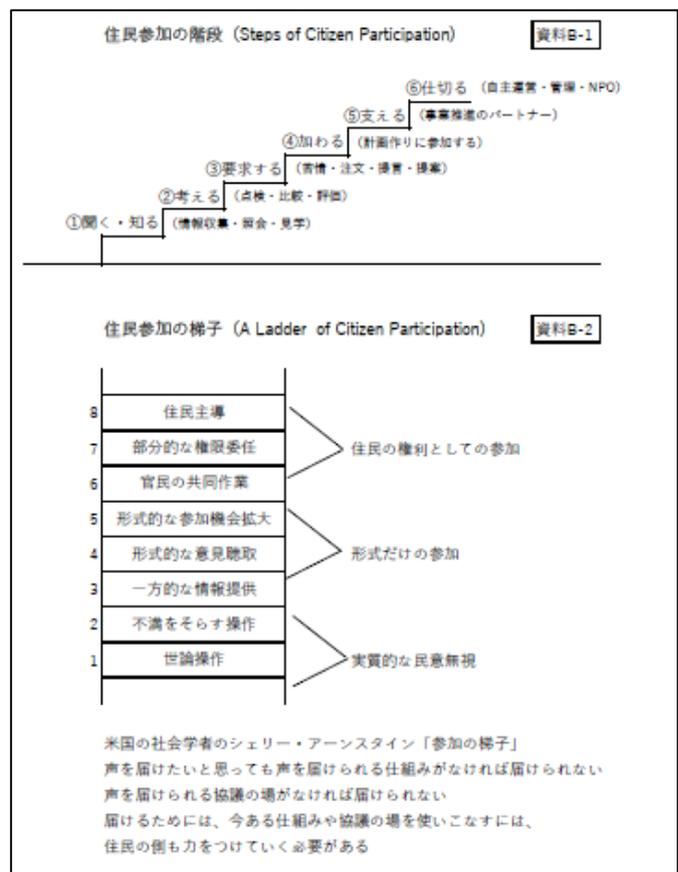
中身のある住民自治には何が必要か？

- ・「都市内分権」+「声が届けられる仕組み」+「声がかける住民」+「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）
- ・住民が参加できる仕組み
- ・参加・参画する住民
- ・参加・参画をコーディネートする力量

住民自治は、教科書的には団体自治と住民自治の2つの要素で構成されます。これは憲法にも、地方自治法にも書いています。団体自治は、国と地方の権限の政府間の事務権限の分担を言います。もう1つ住民自治は、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もと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。代表機関および補助機関、これが議会や役所と地域住民との意思疎通の程度を言います。住民自治がそもそも何かという問題があって、都市内分権での位置付けはどうなっているのかが、もう1つ新たな議論構築です。西脇論文の最後の方に「行政サービスに直営の行政組織による一方的行為に留まらない様々な手法が登場する中で民営化に…」とあり、自治体の中で更に分権し、その中でどう役割分担をしていくかということも含まれていると認識を持っています。もう1つの住民自治を実現するための方法ですが、実際住民の人達がどれだけつかえているのかと考えると、意外と使えないです。すごく活動的にNPO活動している人とか地域活動している人でも、陳情出したことある人っていないです。

住民自治のはしご

住民自治を実現する方法は遠いんですけども、学問的にはこんなのがありますよというのが資料B-1（住民参加の階段）です。では今やっている方策で、どれだけ声が届いているかというのと、例えばパブリックコメントとか必ずやるじゃないですか。実際にこのパブコメってどうやってみんなに聞いていますか？と聞いたら、区役所の窓口においている、と答えが返ってきます。たとえば障がい者支援計画と子育て支援計画とかです。これ子育てサークルのお母さんのところに持って行く、これが出ているのが伝わるし意見書いてくれるでしょ、それが住民自治のプロセスでしょっていうけど、絶対に行きません。資料B-2はこれも有名な「住民参加の梯子」です。篠原一さんが訳した、アーンスタインの梯子。まさに形式的な参加です。形式的な意見聴取、形式的な参加機会の拡大だったり、中味のある住民自治かどうか、いろんな場面で思っています。これを前提条件として大阪市の現状と課題について思っていることをお話ししたいと思います。



区政会議と地域活動協議会

では次の資料、大阪市の現状と課題①の部分（資料 C）に移ります。この区政会議の位置付けですが合議体ではなく、委員が意見を表明する場、意見を伺う場です。どんな意見かという、「区の総合的な計画に関する事項、区域内の基礎自治に関する施策の内、主要なもの及びその予算実績成果などの意見」を求めています。審議会ではなく、行政運営上の会合という位置付け

になっています。生野区の事例では、委員が 46 人、そのうち公募委員が 6 人となっています。地域団体は地域活動協議会が各小学校区で活動していますが、生野区で 19 協議会があって、各地域から 2 名推薦それで 38 人です。生野の場合は部会が 4 つ、安全安心・まちの魅力・子育て・高齢者、それぞれの専門部会に入って議論をしています。

まず、区政会議の課題です。多様な活動主体の委員選出になっているのかということ、多様ではなくて、ほぼ地域活動協議会からの推薦ですから、町内会関係の方がほとんどです。事業の説明がメインになってしまい、一応区政会議という場で意見を聞きましたというアリバイ作りのようになっていきます。個々の委員の意見表明で住民の皆さんの声が本当に届いているのか、たぶんそんな意識が無いんじゃないかということも実感します。地域から意見を取りまとめて声を上げる、区政会議で揚げたものを地域に戻すというやりとりがうまくできているのかどうかというのが課題です。ただ生野区はヘイトスピーチの決議案を区政会議でまとめて、区政会議の委員長として市長あてに提案したんです。区政会議のみんなの声が届いて条例が出来たという報告も出来ました。僕はそういう成功体験を繰り返していくのが住民自治には大事だと思っているので、いい事例だったと思っています。以上が区政会議の現状と課題です

次に地域活動協議会ですが、いろんな活動主体を地域ごと小学校区ごとに組織化、再編して行こうとする団体です。資料（*1）に概ね小学校区の範囲を基本に地域を単位として様々な皆さんが入っている地域振興会、町内会の団体とか地域社協とかスポーツ振興、老人クラブとか、様々な団体にそこに参画していただいて、新しい商店街や NPO などもある様々な構成主体で参画して、部会などを作っていろんな課題に対応していきましょと、まさに理想的にはそこに描いてある絵のとおりなんです。

*1 地域活動協議会イメージ図 大阪市 HP より

<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000190/190407/chikatuImage.png>

今 28 年 4 月 1 日の段階で大阪には 327 地域のうち 325 の地域では地域団体協議会が組織化されているというのが現状です。地域では高齢化率が進んでいく、空き家がどんどん増えていく、複雑な問題を抱えた家庭もある、児童虐待の問題や高齢者虐待の問題、いろんな課題があります。多様化する地域課題にたいして形だけ作った地域活動協議会で対応できるのか、そもそもの理念である多様な活動主体が参画出来ているのか。新しい活動主

4.大阪市の住民自治の現状と課題①

資料 C

(1) 条例に基づいて設置されている区政会議

①課題

- ・多様な活動主体の委員選出になっているのか？
- ・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つくりの場になっていないか？
- ・個々の委員の意見表明で住民の皆さんの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るのか？
- ・地域団体や地域活動協議会から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、区政会議の報告など仕組みとしてうまく運動しているか？
- ・多様な声が区政会議に届いているのか？

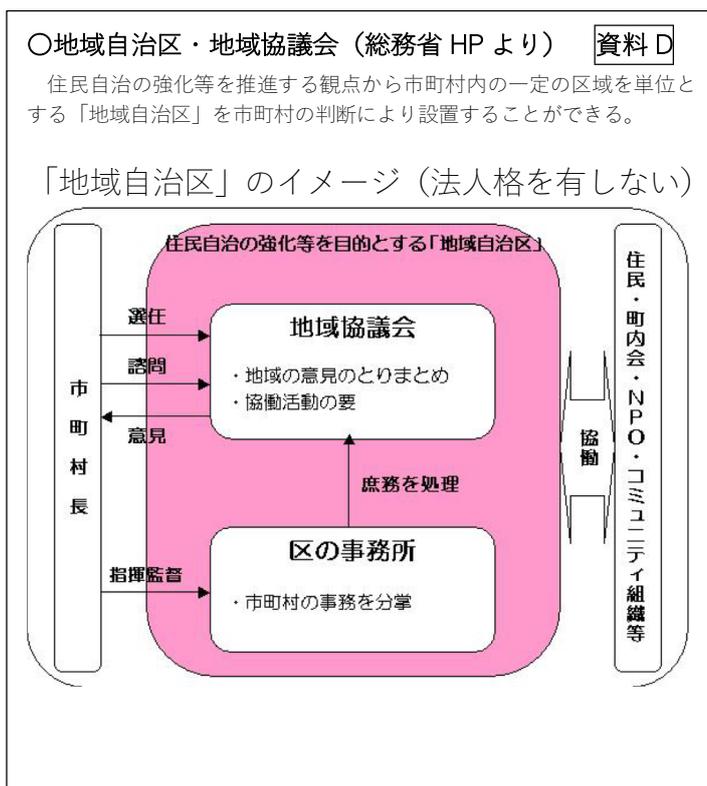
体を発掘するために一括補助金と言って、前は縦割りにそれぞれ団体に補助金が下りてきていたものを地域活動協議会に一本化しました。この補助金の二分の一は自主財源で、最終いま四分の一は自主財源作って下さいとなっているようです。あと事務局機能の件ですが、自分の所でお金を回したり、人も回したりしないといけない、CB（注：コミュニティビジネス）、SB（注：ソーシャルビジネス）と言われているけれども、どこまで出来ているか。自主財源を作り、地域活動協議会でお金を作る指示は、最初は焼きそば焼いたらみたいな話や、お金を稼げみたいなことになり混乱していました。自分たちでコミュニティビジネスとかソーシャルビジネスと言われるものを地域活動協議会でやっていくには、地域を応援する中間支援組織を区役所においていますが、その役割がちゃんと果たしているのか、今後この中間支援センターの役割はどうなっていくのかとか、そういう課題が今見えております。地活協でどんな自主財源が出来ているのかという事例があります。例えば港区で「広報みなど」配布、これはポスティングしてお金を払う。生野区で言うと、駅周辺の自転車管理をする、こういうのを地域活動協議会で受けているという事例です。（*2参考）

*2 平成 24～26 年度に社会的ビジネス化された事業 大阪市 HP より

<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000266/266478/24-26.pdf>

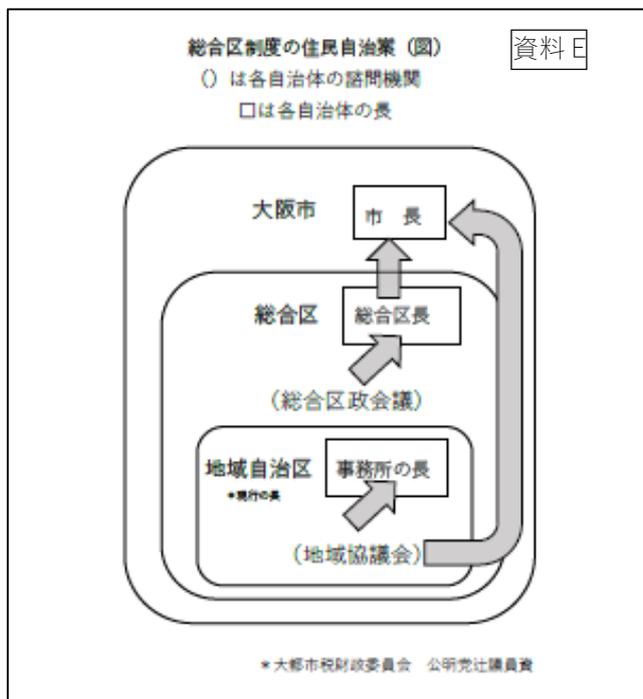
総合区と地域自治区の活用

では、今後の都市内分権と住民自治拡充にむけて、まず、総合区制度はきっと前に進むと思います。その次に総合区制度が入った時に、どうやって住民の声を、住民自治を拡充していくか。資料 D に「住民自治の強化等を推進する観点から市町村内の一定の区域を単位とする地域自治区を市町村の判断により設置することができる」と書いています。これは地方自治法に規定されていて、イメージ図が描いています。大阪市の場合は総合区になるので、それが合区かどうかは別としてとりあえず今の行政区は地域自治区にします。そこに地域協議会を置いて、ここには区の事務所も置けるので、区の事務所も置き、市長にも意見具申が出来ます。こういった制度を活用して住民自治を担保していきましょうという話です。区政会議はただ意見を述べる場で審議会ではありませんが、地域協議体は合議体として意思決定が基本で、恒



常的な組織で事務所を設置して市長に意見具申ができる権限機能をもっています。それで住民・町内会・NPO・コミュニティ組織と連携をするということです。この地域協議会にどういふメンバーが入るか、地域協議会と区政会議をどういふ位置づけにするかが課題になるといふ思います。

資料 E は、大阪市議会の辻議員が質疑されたときの参考資料です。辻議員は大都市税財政での特別委員会で質疑され、この間開かれた本会議でも重ねて質疑されました。地域自治区、これが現行の行政区で地域協議会を置きます、そして市長に意見具申できるので、上に矢印があります。総合区は公明党案では合区がイメージされているので、総合区に区政会議を導入する設計です。総合区政会議で総合区長に意見を言い、総合区長は市長に意見が言える、という矢印を作っています。この時、議論を聞いていて、地域協議会から直接市長に、総合区長を飛び越えての意見具申について、今後議論しましょうと言ふことでした。その時に市長が、飛び越えていくのはちょっとどうかと言ふ発言がありました。この点も条例で決められるので、大事な議論になります。



総合区に議会の常任委員会

次に区政会議の位置付けをどうするかというところで、公明党さんはこんな形で2つの区を合体させてそこに総合区を作って2つの区全体を見る総合区政会議みたいなのに、というところに位置付けようとしています。新聞記事（平成28年10月21日毎日新聞28面）の図を見てもらったら、自民党的には地域協議会は地域の地域活動協議会の代表の方で構成する。地域の代表の方がここに集まってきて、地域課題を総合区長に言う。総合区政会議というのはNPOとか専門家の人とか、広域的なことをいう人たちに会議に入ってもらって、専門部会みたいなのを作る、ということを示しています。総合区政会議をもう一つ作って、こっちは広域的な政策で、両方とも総合区長に言って、総合区長から市長に予算を意見具申するという仕組みです。

その時に民主的な正統性の担保、どこかで議員が参画しないといけないので、ここで常任委員会、総合区の常任委員会を作って総合区内のことを審査する常任委員会を設置します、と自民党は言っています。公明党も同じことを言っています。僕も、総合区の常任委員会というのはあってほしいと思います。なぜかという区長に権限がずいぶんと移り、昔より議会に区長が来ます。局に聞いたらそれは区ですからとすぐに言われます。けれど

も、区のことばかりをやっていると、大阪市議会議員だからそんな細かいことをするなと怒られるんです。市議員はもっと大きいところをやれと言われる。だったら区の常任委員会を作ってほしいと、議会の中でも言うてきました。総合区でなくても地方自治法にあるので、議会の中で設置しますと言ったらできるので、すごく作ってほしかった。あと、交通水道委員会で地下鉄のことは質問できるんですけども、空き家のこととか例えば地域共生型サービスとか福祉のこと生野区で課題になっているから取り上げたくても、それは民生保健委員会です、それは都市経済委員会ですと議会も縦割りになっています。民主的正統性を担保して、常任委員会の設置があれば、僕も積極的に参加したいと思っています。

新しいテーブルと中間支援組織

次に地域活動協議会というのは地域の中のベースですから、この中で課題や現状を分析していただければと思っています。そこからしっかり声を上げてやり取りできるような仕組みを作る、また各区の中にはテーマごと課題ごとにいろんなネットワークがあります。障がい者問題を考えるネットワーク、高齢者課題を考えるネットワーク、既に活動していて現状分析・課題の整理・提案できる人が要と思うので、今までのテーブル、新しいテーブルに参加できるような枠組みを区役所や中間支援組織がしっかりコーディネートする。

今も行政区ごとに区のビジョンとか区の運営方針を立てていますが、この策定プロセスにどれだけ住民が参画出来ているのか問われていると思います。住民の皆さんに成功体験とか、提案が区のビジョンにちゃんと入っていると、運営方針に入っているというのを見えるようにできると一番いい。例えば生野区の小学校区ごとに地域活動協議会があり、在日外国籍住民部会や、人権のことを考える部会がある。地域共生、富山型デイサービスを進める委員会があり認知症ネットワークの会、障がい者自立支援協議会があります。NPO 連絡協議会も作りました。テーマ毎とか課題毎に考えている人たちがプロセスに参加、参画できるコーディネートをやってほしいと、生野区役所に言っています。みんないろいろ課題は感じて提案したい、こういう施策したら、ということがあるんですが、いま、持って行く場が無いんです。区政会議にも持って行く場所が無いです。どこにその人たちは持って行ったらいいのか。僕が聞いたら提案できますけども、日常的な仕組みの中に織り込んでいけたらと思います。区レベルの地域協議会の専門部会にテーブルを作る、代表者を地域協議会のメンバーに入れる、もしくは専門部会をそういう人たちで作っていただく、そんなコーディネートというのが必要です。

最初の話に戻りますが、計画づくりに住民参加の階段(梯のように、要求するところから、次加わる、次に事業推進のパートナー、というように進むわけです。今、要求する、加わる、この辺で、もちろん協働というのがありますけれども、パートナーになってこのあたりまで来ているので、ぜひとも総合区になるというチャンスなので、住民の参加、住民の主体形成、住民自治を進めていきたいと思っています。