

大都市の都市内分権(自治) と総合区

森 裕之 立命館大学教授

市民を二分した感のある住民投票。多くの人が、大阪市の存在意義、歴史、文化、伝統に思いをはせるとともに、大阪市がどうあるべきかを、みんなが語り、考えた闘いでもありました。

今こそ、市民みんなの力で、市民が主役の新しい大阪市をつくるスタートを切りたい。このような思いで、森裕之氏(立命館大学教授)を招き「大都市の都市内分権(自治)と総合区」のテーマで6月11日に議員団研修会を開きました。

講演内容を冊子にしました。皆さんとご一緒に考える参考にさせていただければ幸いです。



此花区

せと



城東区

一正 山中

団長



住吉区

井上ひろし

幹事長



東住吉区

江川

政調会長



淀川区

繁 てらど月美



西成区

尾上やすお



東淀川区

岩崎けんた



大正区

こはら孝志



平野区

小川 陽太

2015年6月11日

大都市の都市内分権(自治)と総合区

森 裕之(立命館大学)

1. 橋下・維新の政治的着眼点 P11

(1) 住民自治の弱さ

- 住民の声が市政に届きにくい
- 区長を選挙でえらべない
- 本庁が区の予算を決めている

(2) 大型公共事業による都市経済政策

- 大型公共事業を行って企業(カジノ等)を誘致するべきである
- 大規模な再開発を行うべきである

(3) 歴史・文化の否定

- 地域の歴史・伝統・文化などは自治体とは無関係である

2. その欠陥と課題..... P13

(1) 選挙至上主義

- 公選区長への白紙委任
- 住民の声をきくのは公選区長
- 公選区長が予算を決めることとの違いが不明瞭

→住民自治とは、首長、議会、行政職員、住民参加など、様々な回路を通じてのみ機能する

(2) 成熟都市にふさわしい都市経済政策の展開

- 大企業は独自の論理で動く
- 様々な経済主体(公企業、中小企業、コミュニティ・ビジネス、NPO、協同組合、農業・漁業関係者、市民、大学等)による多様な経済活動の軽視
- 成熟都市にふさわしい「経済の質」の認識欠如

→成熟都市にふさわしい「サステイナブルな産業構造」や「地域内経済循環」の欠落

3. 大都市の都市内分権(自治)の事例: ニューヨークのコミュニティ委員会(コミュニティ・ボード) …… P16

(1) ニューヨーク市

- 人口約800万人、5つの行政区
- グローバル経済の中心地、人種のるつぼ、極端な貧富の格差

(2) コミュニティ委員会の経緯

- 1951年 マンハッタン区長ワグナーが同区を12に分け、そこにコミュニティ計画協議会 (Community Planning Council) を設置。区長が住民の中から委員を任命し、地区内の土地利用計画と予算に関して区長に意見や要求を述べる権限が付与される。
- 1968年 ニューヨーク市全域が62のコミュニティ計画地区 (Community Planning District) に分けられ、コミュニティ計画委員会 (Community Planning Board) が設置。「地区内の開発や福利に関するすべてのこと」を市に助言する権限が付与される。
- 1971年 コミュニティ計画地区ごとに近隣地区行政事務所 (Office of Neighborhood Government) を整備し、住民ニーズにあった行政サービスの監視を進める。
- 1972年 ニューヨーク市憲章改訂委員会が、「分権と参加」を市の統治を規定する基本法に導入することを検討 (市の財政悪化によって後景に退く)。
- 1975年 ニューヨーク市の財政破たん。ニューヨーク市憲章の改正によるコミュニティ委員会 (Community Board) の設置 (1977年から開始)。

(3) コミュニティ委員会の概要

- 59のコミュニティ地区を設置 (マンハッタン12、クイーンズ14、ブルックリン18、ブロンクス12、スタッテンアイランド3)。
- 区域の設定は、次の3つの要件に基づいて設定された。①単一の行政区に包含され、市の発展の過程で生じた歴史的・地理的共通性および同一性を有する地域であること、②市の関係行政機関により提供される行政サービスが効率的・効果的に供給されるような区割りとなっていること、③国勢調査 (10年に1度) の結果を踏まえ、各コミュニティ地区の人口が均等になるよう配慮することとし、概ね25万人程度の人口を要する地域となっていること。
- 現在の1地区あたり人口は、5～10万人が11地区、10～15万人が22地区、15～20万人が22地区、20～25万人が4地区であり、各地区に1つの委員会 (ボード) とオフィスを設置。

(4) コミュニティ委員会の委員

①委員の構成

- 地区内の居住者または就業者の中から、各区長に任命された上限50名の委員で構成。
- 少なくとも半数は当該地区選出の市会議員からの推薦によるが、当該コミュニティ地区内の市民団体や住民組織も委員候補者を推薦できる。

- ・市職員も委員になれるが、全体の4分の1以上を占めてはならない。
- ・委員長は委員の中から互選で選出される。
- ・各ボードは市の予算によって、事務局長および事務局スタッフを雇用することができる。

②委員報酬・任期等

- ・無給（会議出席に必要な経費は支弁）。
- ・任期2年で半数が1年交替、再任可能。実際には、10年以上の長期にわたり委員をつとめ、専門分野の知識と経験が豊富な委員が多い。
- ・議員と同様の責任（公金適正利用、個人情報公開）もある。

③権限

- ・地区住民のニーズを市政に最大限反映させるために、コミュニティ委員会は、①土地利用計画の審査、②行政サービスの監視、③予算優先順位の策定、の3つの勧告権をもつ。

④各種小委員会

- ・各種小委員会の委員長や委員の指名は委員長が行う。委員長は各種委員会を組織し、地域の問題についての専門的な検討を推進する。
- ・メンバーには委員以外を加えることも可能である。
- ・小委員会の結果については月1度行われる公開の月例会議に報告し、委員会全体としての意思決定を行う。

コミュニティ委員会の常設委員会の事例（クイーンズ第7地区）

1	執行委員会（5人）	10	保健委員会（11人）
2	予算委員会（14人）	11	住宅保全・開発委員会（3人）
3	建築・ゾーニング委員会（14人）	12	法規委員会（5人）
4	大学地区公園委員会（12人）	13	公園・余暇委員会（12人）
5	消費者問題委員会（4人）	14	警察・消防・治安委員会（12人）
6	文化問題・ランドマーク委員会（5人）	15	高齢者・社会サービス委員会（7人）
7	経済開発委員会（10人）	16	交通委員会（6人）
8	教育・青少年委員会（13人）	17	運輸委員会（14人）
9	環境・衛生委員会（4人）		

出所）横田茂「都市内分権とコミュニティ」（日本地方自治学会編著『参加・分権とガバナンス』敬文堂）より。

⑤委員会の運営予算

年間1500万円程度（ほとんどは人件費）。

⑥市議会との相違

市議会は選挙で選ばれた「立法機関」、コミュニティ委員会は行政区長から任命された「諮問機関」であり、最終的な決定は市議会がもっている。

(5) 主な機能

①土地利用計画の審査・勧告

- ・統一土地利用審査手続に基づき、当該地区で土地利用の変更や開発計画がある場合には、必ずコミュニティ委員会に計画書を提出することが義務付けられている。
- ・コミュニティ委員会は、提出された計画書に関する公聴会を開催して内容を審査し、委員会としての意見書を申請者、市の都市計画委員会、区長に提出する。

- コミュニティ委員会に最終決定権はないが、実際には最終決定内容の8～9割はコミュニティ委員会の意見書が採択されている。
- 具体的には、建物の高さ制限、適切な数の安価な住宅建設の法案をコミュニティ委員会が実現させている。

②行政サービスの監視

- 月例会議で市が実施している事業の報告や評価が行われ、市の部局と必要な調整をする。
- オンブズマン的機能を果たしている。

③予算優先順位の策定

- 市が支出予算を編成する際に、地区で実施される事業の優先順位に関して意見書を提出できる。具体的には次のようなかたちで市の予算過程（会計年度は7月1日～6月30日）にコミュニティ委員会が関わる。

〈5月～10月〉

コミュニティ委員会が地区要求書を策定し、関係部局との協議や公聴会を通じて、「行政サービスの優先順位に基づく予算要求書」が市行政管理予算局へ送付される。

〈11月～3月〉

行政管理予算局から各部局へ送付されたコミュニティ委員会の予算要求書が査定され、それを組み入れた市長の暫定予算書が公表される。

各部局からコミュニティ委員会に対して、予算要求を採択しなかった理由を説明する文書が送付され、それに対する見解をコミュニティ委員会が市長、市議会、区長に送付し、区長が市長と市議会に対して暫定予算の修正案を提出する（その後、市議会が暫定予算に関するコミュニティ委員会の意見を聴取する）。

〈4月～7月〉

市長の執行府予算が市議会に提出され、地区の予算要求に対する行政管理予算局の査定結果がコミュニティ委員会に送付される。

市長からコミュニティ委員会に対して、地区要求を採択しなかった理由を説明する文書が送付される。市議会が執行予算を採択し、そのうち地区の予算要求に対する結果について、行政管理予算局がコミュニティ委員会に送付する。

- 予算要求の採択率は過去10年間の平均で30%台であるが、多い年度は60%を超える。

4. 大阪市の区政会議…………… P23

(1) 特徴

①目的

- 区長が区民等を招集して開催する会議（区長に対する諮問的役割）
- 区長等の所管する「基礎自治に関する施策等」の立案段階からの意見の把握、施策への反映、実績・成果の評価のために、区民から意見を聴く。

②委員

- 区民等および学識経験者等で、区長が選定（定数も区長が10～50人の間で決定）。
- 任期は2年で、連続して3回以上は選定されない。
- 委員には報償金等を支払わないとすることができる。
- 政治的活動の禁止

③意見聴取

- 区の総合的な計画、「基礎自治に関する施策等」のうち主要なものとその予算・実績・評価等
- 区政会議の委員定数の4分の1以上の者は、区長に対して「基礎自治に関する施策等」に関して、区政会議において委員の意見を求めるべき事件を示して区政会議の招集を請求できる（その場合、区長は区政会議を招集しなければならない）。
- 「基礎自治に関する施策等」について委員間での自発的な議論を通じて、委員定数の3分の2以上を持って決議されたときには、区長はこれを尊重し、その権限の範囲内において適切な措置を講ずるよう努めなければならない。

(2) 問題点

①区長に権限が集中

- 住民側の権限が非常に小さい。

②市役所本体との無関係性

- 区長に権限がない中では、区政会議での要求はあまり意味をなさない。
- 重要なことは、住民（区政会議）が市の土地利用等の行政計画、予算過程などに実質的に関与できることであり、そのためには市（≠区長）に対する強力な説明請求権が与えられていなければならない。

③行政・予算の優先順位策定の欠落

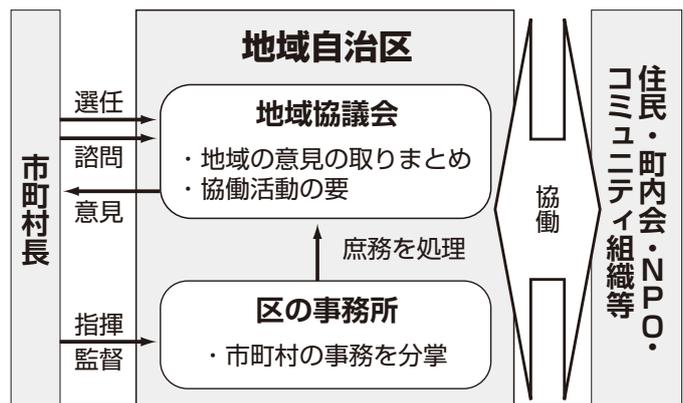
- 部会のあり方が特定の関心に基づいている（総合性の欠如）

5. 成熟都市における都市内分権の効力

— 飯田市の事例 — …… P24

(1) 飯田市の都市内分権の仕組み

- 公民館（市公民館、20地区公民館、103分館）
- 本庁舎のほかに、旧町村単位で20の自治振興センターを維持している
- 自治振興センター内に地域自治区を設置し、そこに「地域協議会」と「まちづくり委員会」がおかれている。自治振興センター長は職員が務める。
- 地域自治区制度の趣旨は、市町村の区域内において、より狭い区域を単位として住民の意思を反映させる仕組みを明確に位置づ



け、住民自治の拡充方策等を充実することにより、地域協議会が単なる諮問機関ではなく、自ら建議できる機関でもある（総務省見解）。

- まちづくり委員会は、自治会、社会福祉協議会、青少年育成関連団体、防犯・防災関連団体等の幅広い各種団体の代表者から構成されているものであり、地域協議会の区域に対応する形で設置されている（両者は緊密に連携）。
- 地域協議会の委員は公募等による一般住民が多い。

(2) 飯田市における公共施設の統廃合・管理運営見直し方針

- 「公共施設マネジメント基本方針」（2015年3月）
- 「白書」はつくり、基本的な方向のみを市民に提示する（「検討」そのものを第一義的な目的とする）
- 「人口ビジョン」も地域に委ね、総合計画に反映させる
- 「目的別検討会議」（全市的施設を対象）と「地域別検討会議」（地域施設を対象）を設置
- 地域別検討会議に対して、市は公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方途（継続、長寿命化、廃止、集約、多機能化、民営化等）を検討する。
- これまでの実践例としては、次のようなものがある。

① 保育園

- ▶ 地域が出資して社会福祉法人を立ち上げ運営
- ▶ 地元協議により4園から2園へ統合、民営化について検討

② 森林公園

- ▶ 市の異なる部署で管理していた施設を、地域が指定管理を受け総合的に管理

③ 中学校

- ▶ まちづくり委員会により利活用方法を協議

④ 小学校

- ▶ 地域の活性化推進協議会が指定管理を受けて管理運営し、観光施設・体験施設として再生（年間利用者4千人）

⑤ 自治振興センター、地区公民館、JA支所

- ▶ 地区内にある公共的団体の施設機能を集約化した施設整備

※公共施設の廃止等の数値目標は出さない

(3) 飯田市都市ビジョン「環境文化経済自立都市」との関係

- 地域住民が主体となって、分野横断的に公共施設のあり方を決めようとしている
- 「経済自立度」を目的別会議で取り上げつつ、「観光」「文化」「環境」「エネルギー」などを空いた公共施設等の有効利用へとつなげていく。

6. 総合区、指定都市都道府県調整会議、その他…………… P26

(1) 総合区

①総合区と総合区長

- 政令指定都市において、特定の区の区域内に関するものを「総合区長」に事務を執行させるために、条例によって当該区に代えて「総合区」を設け、事務所または出張所を置くことができる（≠必置）。
- 総合区にはその事務所の長として「総合区長」を置き、「総合区長」は市長が議会の同意を得て選任する（教育委員と同様）。
- 総合区長の任期は「四年」（ただし、任期中に市長が解職することも可能）。

②総合区長の役割

- 総合区長は区域に係る政策及び企画をつかさどり、事務の執行について当該指定都市を代表する。
- 総合区長は主として次の事務を執行する。
 - A.区民の意見を反映させて総合区の区域のまちづくりを推進する事務
 - B.区民相互間の交流を促進する事務
 - C.社会福祉および保健衛生のうち区民に直接提供される事務
 - D.その他条例で定めるもの
- 歳入歳出予算のうち総合区長に係る事務部分については、市長に対し意見を述べることができる。

③総合区長の解職請求

- 区民は、市長に対して総合区長の解職請求ができる。

④総合区の制度的意図

- 総務省「区の役割を拡充し、住民自治を強化しようとするものであることを踏まえ、区の事務所が分掌する事務を定める条例について、単に現在区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分に検討した上で立案する必要がある」（統治のための制度ではなく、住民自治のための制度）。

⑤大阪市の動き

- 橋下市長「総合区は現行の行政区の合区を前提とする」「今の24行政区の規模では権限を移譲されても、（人員や組織が足らず）対応できない。合区しなければ総合区は無理」。
- 公明党案「合区を前提とする」
- 自民党案「合区せずに行政区の一部を総合区化する」

⑥何が議論されるべきか

- 「上からの統治」ではなく「下からの自治」のための総合区制度を対置すべきである。
- 行政ではなく市民が主体的に取り組まなければ意味をなさない（地域資源の活用は住民の主体的な力に成否のすべてがかかっている）。
- 既存の行政区や区政会議の仕組みを活用しながら、「下からの自治」のための総合区をつくりあげていくべきである。

(2) 指定都市都道府県調整会議

①調整会議

- 指定都市と都道府県の事務処理について必要な協議を行うために、「指定都市都道府県調整会議」を設ける（＝必置）。
- 指定都市都道府県調整会議は、当該する市長および知事をもって構成する。必要な場合には、各議会の代表者等を加えることができる。
- 市長および知事は、総務大臣に対して協議を調えるために必要な勧告を行うことを求めることができる。
- 総務大臣は勧告の求めに応じて、国の関係行政機関の長に通知し、「指定都市都道府県勧告調整委員」を任命し、勧告についての意見を求めなければならない。
- 総務大臣は、指定都市都道府県勧告調整委員から意見が述べられたときは、当該市長および知事に対する必要な勧告、国の関係行政機関の長への通知、それらの公表を行わなければならない。
- 指定都市都道府県勧告調整委員は3人とし、事件ごとに、優れた識見を有するもののうちから総務大臣が任命する。

②何が議論されるべきか

- 大前提として、指定都市と府との「対立」は直ちにマイナスではない。
- 議論をたえず住民に公開することが大原則となる。
- 調整会議へ委ねる事務内容が重要である。

(3) 新たな広域連携制度の創設

①「連携協約制度」

- 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務処理を行うための基本的方針および役割分担を定める「連携協約」を締結できる。
- 連携協約した普通地方公共団体間に関連する紛争があるときは、総務大臣または都道府県知事に対し、自治紛争処理委員により処理方策の提示を求めることができる。
- 処理方策の提示をうけた普通地方公共団体は、これを尊重して必要な措置をとらなければならない。

②事務の代替執行制度

- 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、その団体の事務の一部を当該他の団体等の名において管理・執行することができる。

7. 大阪市における総合区の意義…………… P29

(1) 充実した都市内自治

- 住民が主体となれる「下からの自治」として機能すれば総合区の意義は大きい。
- 総合区のもとで、各区は基本的にどのような行政も自律的に進めることができる。
- 連携協約等は、市町村間および市町村－府間でのさまざまな自治体間連携の必要性と可能性を提示している。

(2) 積極的活用へ向けて

- 全国の指定都市が関心を示していない中で、大阪市は先行的・モデル的に、これらの諸制度の運用を目指すべきである。
- 総合区が導入されれば、「大阪市廃止分割構想」(=大阪都構想)は完全に消え失せる。
- 大阪市は「大阪都構想」住民投票を教訓として、「都市内分権と住民参加の基本条例」を制定し、そのもとで都市内自治(総合区等)の取り組みを実践していくべきである。
- 市民や地域が元気になることを総合区の最大のミッションとするべきである。

(3) 「総合区」を政策展開と関係づける

- 福祉、環境、教育、産業、防災などと総合区制度を結びつけることが必要である。
- ニューヨークのコミュニティ委員会は最も良い模範例である。

(4) 既存の地域共同体や地元企業・NPO等との関係を構築する

- 市民・地元企業と行政の連携こそが、将来にわたって大阪市を支える市民的財産である。
- 市民活動の増加は、福祉、教育、文化・芸術、環境、子育て、まちづくり、スポーツ、産業などの多様な広がりを見せている。
- 総合区(地域的つながり)と市民活動(分野的つながり)を巧みに連携させていくべきである。
- 「社会的排除」を減少させ、住民の雇用や社会参加の提供(社会的包摂)を重視するべきである。

はじめに

立命館大学の森と申します。今日は大阪市会の共産党議員団の方から都市内分権の話をしてくださいということをおっしゃられたのですが、それ以外の会派の議員さんがこんなにたくさん来ていただいており少し緊張しております。そんな中でもリラックスして喋りたいと思いますので、ご協力お願いしたいと思います。よろしくお願ひします。

大都市の都市内分権と総合区というテーマですが、都市内分権と言うと本庁が持っている権限とか財源を分け与えるというイメージがあります。これは「上からの統治」という意味合いが強くなりますので、「都市内自治」という風にも呼んでいます。今日申し上げたいことは一つでありまして、それは今議論になっている総合区を、ぜひ「下からの自治」のための手段として大阪市会の方で



認識いただいて、そういったものを実現する、つまり、「上からの統治」の手段としてだけではなく、「下からの自治」の涵養の手段として、この総合区の制度設計と運用を行っていただきたいということです。そういった意味も込めて、都市内自治という呼称も使わせていただいています。

1. 橋下・維新の政治的着眼点

この5月17日に、いわゆる大阪都構想、大阪市廃止・分割構想の住民投票がありまして、これが反対多数で否決されました。この大阪都構想には、いくつかの政治的着眼点がありました。

私は、大阪都構想のほとんどは荒唐無稽なものだと思っていましたが、その中でもこれは大事な視点だと思っていた点が住民自治の視点です。もともと大阪都構想は、成長戦略だけを強調していました。成長戦略こそが大阪「都」のやることであって、あとは特別区で「好きに住民サービスやってくれ」みたいなニュアンスだったと思います。しかし、途中からこの住民自治の視点を強く打ち出し始めました。これは確かに大阪市の改革において重要な点でした。つまり、大都市の中で

市民の声をどうやって市政に反映させるかというのは、大阪に限らず、世界の大都市どこもが抱えている共通している悩みなのです。そういった中で、大都市自治体を残しながら、住民自治をいかに育てて両立させていくかという、この課題が大阪でも大阪都構想に関連して本格的に取り組まざるを得なくなったという感覚だと思います。

この点に関連して、一体どういう点を彼らは指摘していたのかということをお3点にまとめました。

(1) 住民自治の弱さ

住民自治が弱いという点について、3つの点が指摘されていました。

一つは、住民の声市政に届きにくいこと。こ

これは自治体の人数が多いから市政にその声が届きにくいということです。人口が千人の村だと住民の声は届きやすいが、人口270万人の大阪市は届きにくいということです。だから、バラバラの特別区にして自治体の規模を小さくすればよいという話になっていたわけです。

二つ目が、区長を選挙で選べないこと。これは橋下・維新の会特有の住民自治観でもあるのですが、私はおかしいと考えています。端的に言えば、それは選挙至上主義になっています。選挙至上主義で、選挙こそが民意であるという言い方なんです。これは住民自治の視点、実際の制度と歴史から見ると、このような住民自治の見方というのは非常におかしいと思っています。ただし、この区長を選挙で選ぶことが住民自治につながるんだということについて、一定の住民の間での広がりがあったということも押さえておかないとならないということです。

後で申し上げますけども、総合区の区長というのは、この民意をいかに体现するかという制度設計を求めています。それを付託されているのは、実は議会です。どういう区長を選ぶかという承認をする権限は議会にあります。だから、そういった意味で、この区長を選挙で選べないということに対して議会はどうかというのは、総合区において重要な課題になっているわけです。

三つ目が、本庁が区の予算を決めているということです。つまり、本庁が決めた予算を粛々と執行するのが行政区であるという言い方ですね。区の方は自分たちでこういう予算の組み方をしてほしい、それによってこういうサービスをしてほし

いということが言えないというような指摘がなされていたわけです。

(2) 大型公共事業による都市経済政策

二つ目が、今度は経済政策のところですけども、基本的には、大型の公共事業を使って大都市の経済成長は行われるべきであるというのが、基本的な考え方だったわけです。これについては、大阪市、つまり特別区というよりは、大阪府に権限と財源を移譲して、例えば都市計画の権限であったり、大阪市の税収であったりってものを移譲して、カジノのような事業誘致をやっていくというのが典型です。こういった大型公共事業やそれを使った事業誘致をすべきだという議論をしていたわけです。

(3) 歴史・文化の否定

三つ目が、地域の歴史とか伝統とか文化、これが考慮されてなかったことです。これらは自治体とは関係のないものだという風に考えられていたと思います。しかし、このような地域の文化等と自治体は表裏一体のものだと思います。

これら三つの視点、とくに、あとの二つ、公共事業による経済政策や、地域の歴史・伝統・文化等と自治体の関係というのは、これはなぜここに入れているかということ、都市内分権との関係で、こういった視点をちゃんと持つべきだということをお願いしたいからです。これについても、あとから見ていきたいと思っています。

2. その欠陥と課題

(1) 選挙至上主義

こういった政治的着眼点の欠点ですが、大きく二つあると思っています。先ほども少しふれましたが、一つは、選挙至上主義ということです。

大阪都構想に関する大阪府市の資料を見ると、公選区長を選んだらすべてうまくいくような書き方だったわけですね。公選区長は住民から直接声を聞いて、それに適切に答えていく、だから特別区はうまいこといくんだと、こういうロジックが書かれていました。

例えば、特別区の議員の配分も、今の大阪市会の議員の配分を前提にしますから、少ないところでは12人とか13人とか非常に少ない。これは大阪府内の他の同じ人口規模の都市自治体と比べると、だいたい3分の1から2分の1くらいの議員です。これについて大阪市の説明会等で住民が質問すると、橋下市長は「議員はそんなにいらなと思う」と回答したといえます。彼はもともと鳥取県の議員は6人、つまり、人口10万人に1人の議員でいいと言ってひんしゅく買ったことがあります。こういう形で、首長（公選区長）が選挙で選ばれれば、あとは議会なんかいらなというのが彼の考えです。そして職員は首長の言うこと聞いて活動しろというのが彼の住民自治観、民主主義観です。

ところが、住民自治ってそんなものではない。そもそも我々人間はみんな特殊な存在や性格もっている。生まれたところも生まれ育った家庭も、出会った友達も先生も、影響を受けたテレビもドラマも映画も何もかも違うわけです。その中で我々一人ひとりが特殊な人間として生まれ育ってきてるわけです。「私は中立だ」とか、「私は普遍である」という人間は存在しません。だか

ら、我々は何か考えるときには必ずバイアスがかかる。首長も同じであって、いくら選挙で選ばれたからといって、バイアスを有した存在であるのは間違いなのです。首長が政治判断をする場合に、自分の特殊な価値観や規範に基づいて物事を決めてしまう偏向は防ぎようがありません。

しかし、そのことを理解せずに首長の意向だけで政治をやろうとすれば、ただちに独裁となってしまいます。そこで、これをチェックする、制御をする仕組みというのが必要となる。つまり、権力の分立が不可欠なのです。そのために存在しているのが議会です。その観点からすると、やはり議員もできる限り多い方がいいだろうということになる。

では、首長と議会だけでうまくいくのかということ、そうは問屋が卸さない。議員も一般市民からみればかなり特殊な存在です。議員になどなかなかなれるものではありません。例えば、私が議員に立候補するとなったら、職場をやめないとなりませんが、負けると直ちに路頭に迷います。そんなリスクを普通の人は担えない。よほど勇気がある人か、強い思いをもっているか、過去からのつながりがあるか、はたまた後先を考えない人か、そういう人が現実には多く、一般の人はおいそれと立候補できない。世の中の情勢についても一般市民よりもはるかに精通している。そういう議員が一般市民に近いかというと少し疑問符がつきます。つまり、首長や議員だけで住民サービスのあり方とか市政を決められると、一般市民の感覚とズレが起こってくる可能性が大きいわけです。そこで必要になってくるのが市役所の職員の力です。彼らはいろんな部局に配置されて、いろんな部局でいろんな市民の声を日々聞いているわけです。それに基づいて、この施策はこうしないとい

けないとか、この制度はこういう風に変えないといけないというような思考を毎日繰り返してるわけです。もちろん、ぼーっとしててる人がいることも否定しません。しかし、本来公務員というのはそういう役割を担っている存在です。だから、首長の言うことに従えじゃなくて、住民の声を下から吸い上げる役割というのが、公務員にとっては一番重要なのです。公僕といわれる所以です。そのため、実際の条例や法律は官僚がつくっているケースが圧倒的に多いわけです。立法というのは法律や条例をつくるという風に教科書的には言われますけど、実際にはそれらをチェックする役割が強い。大阪市でいうと市役所の職員がそうした制度づくりを担っているのですが、それは彼らが市民の声を聞いているからなんですね。それをきちっとチェックするというのが、議会の役割になっているわけです。

でも、公務員と言っても、一般の人からいうとまだ特殊な感じがしますね。勉強もできそうだし、安定してそうだし、どこまで多様な市民のことがわかっているのかという疑念もあります。そこで、さまざまな住民の参加の制度というのがあるわけです。つまり、住民が直接声を上げる制度がある。個人で声を上げる力がない場合は、いろんな中間団体がその代弁者になる。もしくは、自らが中間団体の一員となって声を上げていく。市役所はそうした声をあらゆる部局で受け入れるという非常にオープンな組織になっていて、これは一般の企業とは大きく異なっている点です。

こういう形で住民自治に関する重層的な回路が現実には存在しています。選挙を通じて選ばれる首長もいれば、議員もいれば、職員もいれば直接声を上げる住民もいる。こういうさまざまな回路が絡みあって初めて住民自治が機能するわけです。こういう住民自治を我々は大切にしていかなければいけない。だから、公募区長ですべてうまいこといくとか、首長への白紙委任だっていうのは、私からするとものすごい歪んだ住民自治に見

えるのです。そんなものは自治体として機能しないし、機能させてもいけない。

ですから、大阪都構想の提起をうけて、本当の住民自治とは何なのかという点を大阪市会の中でもぜひ検討していただきたいと思います。私はそのための有力な手段というのが、区をベースにした住民自治だと思っています。

(2) 成熟都市にふさわしい 都市経済政策の展開

二つ目は大阪市という成熟都市にふさわしい経済政策をもっと重視すべきではないかということです。ここでいう成熟都市とは、どんどん成長していくみたいな都市じゃなくて、我々人間と同じように成長はとまりながらも内面が豊かになっていくという都市のイメージです。

どうしても選挙だとか住民投票だとかというときになると、派手なものに目がいきます。今回、維新ジャーナルとかを見ても、ものすごく派手な、なにかテーマパークのような大阪市のイメージ像が発信されていました。しかし、成熟した都市というのは歴史的に培われてきた様々な蓄積がある。市民や企業も古くからそこに存在するケースが多いし、地域のことをよく知ってる人たちもたくさんいる。こういった都市の潜在的な力を活用していく、そういった力を出し合って都市を発展させていくという視点が私は大事だと思っています。

例えば、大阪市のさまざまな経済主体があります。もちろん大企業もありますけども、大阪市はとくに中小企業が多い都市です。東京なんかに比べると、とくに雇用面では中小企業の役割が大きい。その他にもいろいろなコミュニティ・ビジネスが草の根レベルで起こってきている。NPOであったり協同組合であったり、また農業や漁業というのも大阪府下には多く存在している。さまざまな活動をしておられる個人の方もおられるし、また大学という非常に重要な知的財産も大阪市は

持っている。

こういった多様な経済活動が、大阪都構想の中ではほとんど語られてこなかった。はっきり言うが無視されていたと思います。無視されているどころか、市大と府大の廃止統合のようなことが平然と持ち出される。それが大阪市という成熟都市の将来に見合った都市経済活動とどういう風に関係あるかが全く見えない。もし大阪市の将来の経済発展にとって、府大と市大の統合が必要であるというのであれば、大いに議論されるべきだと思います。しかし、そういった視点がなく、なんかよくわからないまま統合されていく。これが二重行政だったら、何もかもが二重行政になります。ちゃんとその二重行政が何かということを議論してほしいし、何のために統合するかをもっと議論してほしいと思うのですが、そういった多様な経済主体の位置づけがほとんど成熟都市という文脈のなかで議論されてこなかった。

経済の成長や規模というのは、人間について例えれば身体の大きさです。身体が大きくても、病弱であるとか、勉強ができないとかあるかもしれない。しかし、身体が小さくても、頑健で頭脳明晰でいつもエネルギーだという人もいます。どちらの方が優れているかという、恐らく多くの人は後者の方だと言われるでしょう。経済も同じであり、大阪市という大都市にあった経済の質であるはずなんです。成熟都市にふさわしい都市経済のあり方、それは経済からみた大阪の都市格とっていい。そういった議論が、これまでほとんどなされてこなかったと思います。

世界の大都市は、例えば環境であったり文化であったり、それぞれの都市の持っている良き財産を活かして、その都市にふさわしい経済政策に取り組んでいる。それに対して、大阪市では単にカジノを誘致して、ドバイみたいな街が夢洲にできるみたいな、そんな発想でよいのかと思います。そういった議論をもっと活発にやっていかないと、住民も一体どういう街に自分たちが住むこと

になっていくのかがわからないと思います。ぜひ市会でもそういった議論を大いにやっていって頂きたいなと思います。

今見たような多様な経済主体だとか、どういった経済だとか社会の仕組みをつくっていったらいいのかということについて、市会でも頑張っていたきたい。しかし、先ほども言ったように市会にも限界がある。そこで、どうしても市民の声が必要となります。

じゃあ、一般の人は大阪市の将来についてどう考えているのか。何も考えてない人ももちろんたくさんおられます。でも、考えている人もいるわけですね。そういった人たちは一体どういったことを考えているのかを広範かつ的確につかまえるためには、やはり彼らがきちっとした声を上げる場があると思います。それはどこなのか。インターネットで意見を募集すれば、いろいろな意見が入ってくるかもしれませんが、そこには熟議がありません。大切なのは、何よりもしっかりと議論をすることです。政治の本質は議論（熟議）なのです。平たく言えば、話し合いをすることです。よく「決める政治」とか「実行する政治」いいますが、あれは政治の本質を見誤っています。「決める」というのは最後の段階であって、話し合うことが政治の本質なんです。徹底的に話し合うことです。「実行する」ことは行政に任せればよいのです。この熟議を本旨とする政治は、政治家の専売特許ではありません。我々住民のものなんです。だから、住民も話し合わないといけないのです。

とくに、日本の場合、なぜか多数決が民主主義であるという歪んだ解釈が強い。そうじゃなくて、話し合うということが政治の本質であり、それを我々住民も市民として政治をやっていかないとならない。それによって都市の主体としての自覚もでてくる。市民として頑張っていかなければならないという公民性が一層芽生えてくる。

今後は人口が減ってくる、高齢化が進んでく

る。大阪も例外じゃない。昨日、日本創成会議の増田レポートが出され、東京の高齢者をどんどんあちこちの府県にいれようという提案がなされました。恐らく住民票特例みたいな形で、受け入れても東京都の住民であるという形にして、介護の負担をそっちにもたせようとかいう議論になってくると思います。それに対してもちろん反発もあるし、多くのおみさんは生理的に「何かおかしいのではないか」と思われるでしょう。

大阪をそんな街にしないためには、市民の力と

いうものがある。そのことを議論する、話をする、みんなで考えていくという場が必要です。それが大阪市という270万人の大都市では難しいからこそ、より小さな区単位に落としていくことが必要になってくると思います。その先に新しい大阪に見合った経済社会のあり方というものが、市民の中にも芽生えてくるだろうと思います。そういったものとして、この総合区というのを積極的に活用すべきであるというのが、私の大きな考え方です。

3. 大都市の都市内分権(自治)の事例 ニューヨークのコミュニティ委員会(コミュニティ・ボード)

では、具体的にそのようなモデルになるところがあるのか。今日ご紹介したいのは、有名なニューヨーク市のコミュニティ委員会と、もう一つは長野県の飯田市の都市内自治のケースです。そのあと、大阪市の区政会議に少しふれたうえで、今後どのような総合区を考えていったらいいのかということ議論していきます。

(1) ニューヨーク市

大都市の都市内分権、都市内自治の事例ということで、ニューヨークのコミュニティ委員会について紹介します。ニューヨーク市は人口800万人で、大阪府と同じぐらいの人口があり、そのなかに5つの行政区があります。逆に言うと5つしかないわけです。だから、それらの行政区には100万人とか200万人という人口がいます。その区長は公選ですので、一応、自治体のようにはなっていますが、ニューヨーク市全体としての本庁はちゃんと存在しています。

ニューヨーク市は世界経済の中心地ですが、人種のるつぼで、極端な貧富の差があります。例えばクイーンズという地区がありますけども、こ

こは120か国語が話されており、全世界の言語が聞けると言われています。それぐらいの人種が集まっているのです。だから、その中で一つの同じ街に暮らす共同社会の住民として市民の社会統合をしていくというのはものすごく大変なことです。

では、そのために何が必要かということ、「話し合い」なのです。つまり、まず市民がお互いを認知することが大事です。お互いをまず知る機会をもつということです。知る機会をもって、話し合ってもっと知り合いになっていく。そうすれば、自分の立場からしたらこうしてほしいけども、あの人にとっては逆にマイナスなんじゃないかという、そういうような思いやりや共感が市民の内部から出てきます。そのような場をつくっていかないとならなかったというのが、元々こういった世界都市の宿命としてあった。

これは大阪でも例外ではありません。大阪都構想の住民投票のときに、私もいろんな人と対話する機会がありましたけど、やっぱりどうしても私の話を頭から分かってもらえない人がいるわけですね。それらの人もごくまともな人です。

実は昨日も某弁護士と喋っていて大げんかに

なったのですが、まったく私の話を分かってもらえない、正確には聞こうともしないのです。それはなぜかという、一言でいえば市民としての立場が違うのです。その弁護士は独身で事務所を一人で構えていて、ずっと仕事をやってこられて、大阪市には住んでいるんだけど、大阪市から住民サービスを十分に受けているという自覚がない。高い税金だけ払わされていて、大阪市からは何もしてもらっていないという感覚なのです。

しかし、もし我々がこれまでしょっちゅう話をしている、イベントなども一緒に汗をかきながらやってきたのであれば、お互いの人柄とかに信頼をおいた対話が成り立っただろうと思います。でもそうじゃなくて、単にたまに会って仕事の話をしたり、一般的な話をしているだけだと、お互いのことが全然わからない。そういった中で大阪府をどうするかみたいな議論をしても、本当の意味での対話ってできないのです。だから、そういう場というのを大阪の中で常に用意しておくことが大事なのだろうと思います。それは、どんな人が住んでいるのか分かってることです。どんな人が住んでるのがとにかく分かっている。どんな人が街を歩いているのかということも分かっている。そういった相識関係を議論の場を通じてつくっていくことが必要です。

ちょっと話が横にそれましたけれども、そういったことをニューヨーク市という人種のるつぼの都市も悩んできたわけです。そういう中で、このコミュニティ委員会、都市内分権の仕組みというのができてくるわけです。

(2) コミュニティ委員会の経緯

この始まりは1950年代に遡ることができます。5つの区の一つにマンハッタン区があります。ニューヨーク市の中心部です。ここの区長がこういった都市内分権の仕組みをつくったことが始まりだと言われています。

マンハッタン区は内部に12のコミュニティ地区

を設けます。そこでコミュニティ地区ごとに委員会を設け、住民の人に委員になってもらって、マンハッタンの中の土地利用の計画とコミュニティ地区の予算について、区長に意見とか要求を出してくださいという仕組みをつくります。この仕組みがニューヨーク市全域に取り入れられていくのが1968年です。そこで、市に助言する内容が、コミュニティ地区内、これは大阪市でいうと行政区に当たるようなものですが、そのコミュニティ地区の開発とか福利に関するすべてのことを市に助言する、つまり提言する権限が与えられます。それをサポートするために、オフィスも合わせて設置されました。

そういう中で、1972年にニューヨーク市憲章をつくらうという機運が高まります。憲章というのは基本条例のようなものだと考えてよいものです。こういった憲章の改訂委員会が、「分権と参加を市の統治を規定する基本法」にするということを検討します。つまり、ニューヨーク市というのは、世界の国際都市で金融の中心地みたいな話ではなく、分権と参加を基本にした都市づくりをするのだという憲章を出そうというのです。

しかし、1975年にニューヨーク市財政が破綻します。もう、その前から予算の流用だとか、表帳簿と裏帳簿つくったりして実質的には財政破綻していました。そういう中で、こういった分権と参加という前向きな取り組みがなくなっていった、とにかく財政再建をしないといけないという話になってくる。当時のニューヨーク市の財政状況は本当に悲惨で、例えば市長が毎晩テレビに出てきて、市の財政の窮状を訴えるような事態だった。「都構想でこんなことをします」なんて状態ではなくて、毎晩「財政破綻してどうしようもないんです。なんとかしてください」。要するにテレビを通じて寄付を市民に訴えかけるわけです。

そういう中で、1975年についてニューヨーク市は財政破綻をします。財政破綻するんですけども、その最中において、コミュニティ委員会を立

ち上げる。つまり、先ほどの都市内分権の仕組みを立ち上げる。これは重要なことを示唆しています。なぜ財政再建しているときに都市内分権、つまり、都市内自治の仕組みを導入するのか。これは、財政再建にとっても都市内自治の仕組みというのが重要であるということを市は認識していたのです。

住民の人が、例えば身近に議論して何か要求するというケースはもちろんありますけども、一方で「あんな無駄やめろ、こんな無駄やめろ」ということも多い。大阪都構想の議論をしても、大阪市の無駄について散々いろんなことを聞かされました。「こんな無駄がある、あんな無駄がある。だから都構想なんだ」と。そこはちょっと意味がわからなかったのです、無駄が多いと市民が考えているということだけはわかった。それが一般の人の感覚です。そういった市民の力を借りると「もうこういうのはいらんのじゃないか」とか「今までこれなら、これはもう自分たちでやろうじゃないか」というような声も出てくるわけです。それは財政再建の寄与につながります。

一方で、区同士のチェックも働き始めるわけです。例えば、あるコミュニティ委員会の地区で、例えばこういうサービスしてほしいと予算要求します。それについてはできないという風に市が回答する一方で、どう見ても無駄だと思ふことを他の区がやってると「おかしいじゃないか」という議論になっていくわけです。そういった抑制と均衡の仕組みも期待されました。そういう中で、このコミュニティ委員会というのが1977年からいよいよ開始されていくことになります。

(3) コミュニティ委員会の概要

じゃあ、どういう仕組みなのかということですけども、現在も59のコミュニティ地区が設けられ、その中にコミュニティ委員会があります。コミュニティ地区というのは、イメージとして行政区に近いといえます。市も区もどちらも公選区長

で、その区の中にコミュニティ地区がある。そこにコミュニティ委員会というものが設置されているという制度です。

コミュニティ地区は、ニューヨーク市の発展過程に応じた歴史的、地理的共通性とか同一性を有することを想定して設置されました。こうした指摘については、都構想の議論の過程で民主系の意見に出されていましたが、そういったことが考慮されていました。

ただし、ニューヨーク市は財政危機でしたから、どうしても行政効率を考えないといけなかったので、効率性を勘案してコミュニティ地区を設置したという点もありました。

また、コミュニティ地区間であまり差があってはいけないので、人口も25万人程度にしようということになった。これは現在かなり崩れていますけれども、当初は人口規模の均衡も想定されました。現在は、一コミュニティ地区あたりの人口というのは、5万人から10万人のところは11地区、10万人から15万人が22地区、15万人から20万人が22区などとなっており、それほど大きくないところも多くあります。こういった人口でそれぞれのコミュニティ地区にコミュニティ委員会が設けられました。オフィスには託児所などの公共施設も併設されるなど、いろいろな市民が参加しやすいような工夫がなされています。

(4) コミュニティ委員会の委員

①委員の構成

このコミュニティ委員会の委員は、そのコミュニティ地区に住んでる居住者または就業者です。だから、例えば、中央区であれば、中央区に住んでいる人か、もしくは中央区に働きにきている人ということになります。その中から、委員を区長が最終的に任命します。上限は50人で、そのうち少なくとも半数がその地区選出の市会議員からの推薦によります。だから中央区を例にとれば、中央区選出の大阪市会議員の議員からの推薦で半数

以上がコミュニティ委員になるということになります。

また、議員からだけじゃなくて、そこに住んでいる市民の団体であったり、住民組織からも推薦できます。さらに、市の職員も委員になれます。ただし、市の職員は全体の4分の1を超えてはいけません。

市の職員が委員になれるというのは、私はとても重要なことだと思っています。それは、彼らが地域と市役所との重要なパイプ役も担ってくれるからです。ちょっと想像していただいたらいいんですけども、市役所の職員がコミュニティ委員会というボランティアの組織に入ってきて、一生懸命一緒にみんなで泣き笑いしながら、市政のことを本気で議論し合う。そういう中で、住民同士でもあり、かつ市民と職員との間でもある信頼が培われてくるわけです。

その中で、例えば市役所が「どうしてもこれはやらないといけない」というときに、当然市民の反発が飛んでくることがあります。その時に、市の職員が住民でもある立場で地域の人々と話をしたときに、住民の人たちは恐らくその職員の話をちゃんと聞かだろろうと思います。そういったつながりがなかったら、市役所から職員がいきなり来て説明しても住民の人は本当には聞かない。そういう意味で、このような信頼関係をつくっていくというのは非常に重要です。

これは他の自治体では現実にみられるケースです。一つだけ紹介したいのは、徳島県に上勝町というところがあります。葉っぱビジネスで有名なところですが。上勝町では葉っぱビジネス以外でもすごい取り組みをやっていて、それがゴミをゼロにするという宣言を行い、30種類以上の分別をやっていることです。そのために、なんと役場はゴミを集めません。住民が自分で分別センターにゴミを持ってきて、自分で分別してリサイクルに回す。そんなことがどうして導入できたのか。大阪市でそんなことやったら即革命が起こります

よ。そこに私は非常に興味があった。

上勝町に行ったときに、そのことを当時の責任者の職員に「さぞかし大変でしたでしょう。もう大揉めに揉めたんじゃないですか」と尋ねました。すると、「反対の声はなかった」と言うんですね。私は即座に「えっ、なんでですか」と聞き返しました。その秘密がどこにあったかといえれば、実は地域で長年積み重ねられてきた話し合いの場だった。上勝町はそんな大きな町ではありませんけど、区域が広いんです。広くて、あちこちに集落が点在している。その集落単位で町が、ここでいうコミュニティ・ボードみたいなものをつくっていた。

そこには、その地区に住んでいる職員も入っていました。彼らはとにかく村のことや自分たちの地区のことを毎月毎月話をする。いろいろなテーマについて、楽しみながら悩みながらみんなで話をするわけです。あるとき、「やっぱりこれから環境を大事にしないとイケない時代やから、この町からゴミを出さないという宣言を出して、それを実際にしていきたい」ということを町長が言うわけですね。それは確かに重要だということで、町役場の職員の人たちも地区で説明する。自分の住んでいる町で説明するという形で、月に何回か会合の場で「今度うちの町でこんなことしたいんだけど、みんな協力してくれるか」と切り出す。

「ゴミはもう町としては集めない、みんなで持ってきてほしい。ただし支え合って持ってこよう」と。自分でゴミ出しや分別ができない高齢者についてはみんなで支えあって持ってこようということになった。そういうまちづくりしていこうやないかといったときに、もう10年にわたって毎月話し合ってきていますから、一般の住民たちも「10年にわたって、あんたらはここで頑張っているろ考えて話し合いに参加してくれた。そういうあなたが言うんだったら、我々も協力しようじゃないか」とみんな言ったというのです。それはこうした地区ごとの話し合いをずっと積み重ねてきた

からこそできた合意であって、それがもし何もないのにいきなり職員が出てきて「我々はゴミを出さない村づくりをするんだ。すばらしいだろ。お前らも協力しろ」と言ったって、協力などしてくれるはずありません。

ちょっと話がまたそれました。これが市職員も委員になれる、こういうことを私が積極的に評価しているという意味になります。

コミュニティ委員会の委員長は委員の中から選びます。事務局がいますが、それは専門家でないといけません。だって、市民は通常は市政の素人であり、知識が乏しいからです。だから、「これをどうしたい、ああしたい」ということについてのアドバイスだとか、議論する資料を用意したりする事務局スタッフがいます。

②委員報酬・任期等

そのスタッフについては市の予算で雇用しますということになっています。委員については無給。任期2年、1年交代。再任可能。だからずっと長いことやっている人もおられます。責任も重く、公金の適正利用とか個人情報公開とかも議員と同様に求められるということがあります。

③権限

ここからがコミュニティ委員会の本質に入っていくわけですが、三つの権限があります。

一つは土地利用計画の審査。二つ目は行政サービスの監視。三つ目が予算優先順位の策定。これらを勧告する権限があります。じゃあ、これ具体的にこれらは何を意味しているのか。これについてみていきたいと思いますが、その前にもう少しだけ外形的な話を続けさせてください。総合区についての参考になると思います。

④各種小委員会

50人上限のコミュニティ委員がいます。しかもそれぞれのコミュニティ地区は10万人以上の規模

を抱えていたりします。当然さまざまな問題があります。それに応じて小委員会をつくっています。これはまるで議会の特別委員会のような様相です。クイーンズの第7地区というところの委員会の事例を載せています。予算委員会とか建築・ゾーニング委員会とか、大学地区公園委員会とか消費者問題委員会、ありとあらゆるものがザーッと並んでいて、そこに委員が重なりあいながら配置されて、そこで議論をしてコミュニティ委員会としての意見をまとめていくという役割を担っています。

⑤委員会の運営予算

委員会の運営予算というのは驚くほど安いです。年間1500万円。ほとんど人件費です。

だから都市内分権と言った場合、よく誤解があるのは、区に例えば年間1千万円渡して、好きに使ってくれということがあります。祭りやったり、どこかに行ったりとか、有名人を呼んできて講演してもらったりしています。しかし、これは本来的な都市内分権とは全く違うんですね。ここで言う都市内分権というのはそういったことではなくて、自分たちの意見を市政に反映するという本来の意味での都市内分権なんです。そのうち、例えばこういうサービスが実現した、こういう道路整備が実現した、こういう公園ができた、というのが都市内分権の本領であって、お金をもらってそれを自分たちで好き放題決めるというのは都市内分権の本旨ではないのです。

ところが日本の場合は、ほとんど後者のような都市内分権を想定されています。区長の裁量だから、区長が適当に使ってとか、これはニューヨーク市のコミュニティ委員会とは全く違う都市内分権のあり方です。目指してほしいのは、ニューヨーク市のような形の都市内分権です。後で見ると、総合区の制度設計もそうなっているのです。だから、そのところをまず認識してほしいと思います。日本でいう都市内分権とだいたいイメージ

が違うのです。

⑥市議会との相違

コミュニティ委員会と市議会との関係についてですが、市議会というのはあくまでも立法機関です。議員も選挙で選ばれています。これに対してコミュニティ委員会は基本的には諮問機関です。意見は言えるけども、決定する権限はない。しかし、コミュニティ委員会にはプロ市民のような人たちが意見を言ってくるから、市議会ですらそれを審議するというのは大変なんです。だから市議会も頑張っていないといけないということになります。

(5) 主な機能

①土地利用計画の審査・勧告

いよいよコミュニティ委員会の主な機能に入っていきます。三つの役割があると言いました。一つ目が土地利用計画の審査・勧告です。各コミュニティ地区で何か土地利用の変更とか開発計画がある場合には、市は必ずコミュニティ委員会にその計画書を出さないといけません。コミュニティ委員会に出さずに勝手に市とか区が認めてやってしまうということはいけません。

その土地利用計画を出されたコミュニティ委員会はその内容を審査します。つまり公聴会を開くのです。その開発をやろうとしている人呼んできて、「どういう開発をやろうとしているのか」「騒音とかは大丈夫なのか」「安全第一はちゃんとできているのか」とか、こういったことも公聴会を通じて審査されます。それを受けて委員会としての意見書を「こういう開発をしたい」と言ってきた申請者、さらに市の都市計画委員会、各区長にも提出するということになります。ただし、最終決定権はもちろんありません。市からこの計画について審査してくださいと諮問しているのだから、最終決定するのはニューヨーク市です。しかし実際のところ、最終決定の結果をみれば、8割

から9割はコミュニティ委員会の意見が採択されています。つまり、実質的な権限をコミュニティ委員会は持っているといっている。コミュニティ委員会の意見はかなり尊重されていると言えるわけです。

だから、コミュニティ委員会のような組織は最終的な決定権がないから意味がないんだみたいな暴論がよくありますけども、制度というのは形式だけで評価すべきではなく、その制度のもとで実際にどのような運用がなされているのかが大事なのです。こういった例をみると、ニューヨーク市では都市内分権、都市内自治の仕組みというものが尊重されているということがわかるわけです。

具体的な事例をあげると、例えば建物の高さを制限するとか、安価な住宅建設を実現させるなどという成果があります。この土地利用の計画というのは、イメージ的には身近な環境アセスメントなんですね。我々はアセスメントというと、なんかダムつくとかトンネルつくとか、リニアの穴掘るとかいうときのことをイメージします。つまり、大型公共事業のときにアセスメントと言っていますが、実はアセスメントというのは、我々が身近に住んでいるところも非常に大事なのです。そこで住民一人ひとり各地域に暮らしているわけですから、そこで自分たちの街をよりよくする、よりよい街並みだとか安全な街の設計だとか、そういったことに取り組んでいくということが大事なのであって、それを住民が自らの目線でチェックしていくのが、このコミュニティ委員会の土地利用計画の審査の意味なのです。そういった権限を住民に与えようではないか、市の専門家ではなく身近に住んでる人がアセスメントできるようにしようじゃないか、そこに実質的に公的な力を付与していかうではないかということなのです。

②行政サービスの監視

二つ目が行政サービスの監視。これは毎月、市

がそのコミュニティ地区で行っている事業の報告をすることです。それに対してコミュニティ委員会が評価をし、必要だったら市の部局と調整することになります。これは市からみればとても大変なことです。つまり、毎月毎月、市の方が「おたくの地区でこんなことをやっています、あんなことをやっています」と報告し、それをコミュニティ委員会がチェックするわけです。もし、市の方がなにか変なことをすると、いろいろな事業が先に進まなくなります。これは、コミュニティ委員会が持っているオンブズマン機能です。

③ 予算優先順位の策定

三つ目が最もコミュニティ委員会に特徴的なことだと言われている機能です。それは、コミュニティ委員会のもつ財政権限です。

アメリカの場合、日本と会計年度が違います。ニューヨーク市でも7月1日から会計年度が始まります。日本の場合は4月1日からですね。会計年度が違うのでイメージしにくいところがあるかもしれませんが、この予算過程の中でコミュニティ委員会はどうか関わっていくかということについて、みていきたいと思います。

5月から10月。コミュニティ委員会は、この間にコミュニティ委員会のコミュニティ地区としての予算の要求書というものを出します。「この公園をこうしてくれ」とか「住民サービスをこうしてくれ」とか「バスをこうしてくれ」という要求書をまとめるんですね。この半年くらいかけて。その間、関係部局と協議する。例えば交通局と協議だとか、公園整備局と協議だとかということを重ねながら、各コミュニティ委員会が「行政サービスの優先順位に基づく予算要求書」というのをまとめます。だから、59のコミュニティ地区から予算要求書が出てくる。大阪市でいうと、24の行政区からこういう予算要求書が出てくるイメージです。地区は上から決められたものを実行するのではなく、下から「うちの地区ではこうし

ろ、ああしろ」という要求が出てくるわけです。

それがニューヨーク市の行政管理予算局、大阪市の財政局に当たるところですが、ここへ送られます。その後、この行政管理予算局が、教育だったら教育委員会、公園だったら建設委員会とか建設局といった関係部局へ予算要求内容の照会をかける。これはどうなんだ、あれはどうなんだということで、各部局へ予算要求書を送るわけです。それをもとに各部局が「これはああだ、こうだ」「いい、悪い」とかを判断して、それをまた行政管理局が予算案としてのとりまとめをする。それを市の予算案原案に組み込みます。つまり、コミュニティ地区から上がってきた予算要求書が、ちゃんと市の部局で審査されて、その結果が予算案に組み込まれるのです。

その過程で、各部局から見た場合、これはできないというのが当然でできます。そんなもの要求してもできないというようなものが必ずあります。ところが、ニューヨーク市の予算編成過程では、市は「予算化できません」「満額は認められません」で終わるのではなく、なぜそれができなかったのかという理由をちゃんと書いて、その文書をコミュニティ委員会に提出しないとイケないのです。それを送られたコミュニティ委員会は、それをまた見て、新たに市長とか市議会とか区長に「なんでこの重要な事業は認められないのか」とか「このサービスについてはもっと増やせ」とか「隣の地区でこんなバカな事業をしているのに、なぜこれはだめなんだ」とか、そういった反論を書いて送り返すわけです。その送り返されたものを基にして、市長と市議会がさらに予算案を修正します。「確かにそうだな」「言われたらその通りだな」という点があれば、予算案は修正されます。その後、市議会もコミュニティ委員会が予算審議の過程で意見を徴集したりします。

4月から7月にかけては、市長が最終的な執行予算、要するに本予算を決定して、市議会に提出する段階に入ります。その中で、最終的にコミュ

ニティ委員会から出された地区の予算要求がどうなったかという査定結果がコミュニティ委員会にちゃんと渡されます。それだけじゃなくて、市長からも文書が提出されます。「なぜ、あなたたちから出てきた地区の要件について採択しなかったのか」という理由を市長名で出すわけです。ここで変なこと言うと大変なことになります。変なことと言うと自分の政治生命に関わるようなことになるわけです。それぐらいの緊張感をもってやっているわけです。

予算案を最後に決めるのは市議会です。市議会で決めて、最終的な結果についても、また行政管理予算局がコミュニティ委員会に送るという形で1年の予算が決まります。

では、コミュニティ委員会から出されてきた要求が、市の予算全体のどれぐらいを占めているのか。つまり、コミュニティ委員会が要求したものが予算額として採択された割合はどのくらいなのか。この10年ぐらいの間でいうと、平均で30%にものほります。多い年度だと6割ぐらいにもなる。ニューヨーク市の予算規模からみれば相当な金額です。大阪市の予算の30%ということ想像してみてください。膨大な金額です。膨大な金額になるのは当たり前で、道路とか教育とか交通とかあらゆる分野の住民サービスが全部入っているのです。だから、1千万やるから好きに使えといったようなバラマキ予算とはずいぶん違うというこ

とがわかります。どちらの方がその地域のためになっているかは、考えたら誰にでもわかります。もちろん、裁量で使ってもらえる予算を出すのも構いません。でも、それをもって都市内分権だというのは大きな間違いなのです。

逆に言えば、コミュニティ地区以外の市が決めた予算は全体の7割とか4割ということになります。ですから、コミュニティ委員会にはそれぐらい強い予算権限が実質的に与えられているということです。繰り返しになりますけど、最後に決めるのは議会です。しかし、予算についても、コミュニティ委員会、つまり、都市内自治の意見と言うものがかくも大きく尊重されているということが重要です。こうした事実上の強い権限こそが、住民参加を持続的に進めていくための要諦です。参加した市民が発する意見が何らかの形で行政に反映されなければ、誰も住民参加などしようとは思わなくなります。しかも、予算についての説明責任をちゃんと市長の文書で出すとか、行政管理局の文書で出すとかという形で果たすことは重要です。

この仕組みは我々がみてもすごくいいなと思うのですが、ニューヨーク市の予算局からすると本当に大変なのだそうです。でも、大変だからこそ機能しているといえるわけで、それによって市民が都市に愛着をもつのです。やはりそれは市の職員の仕事だと思います。

4. 大阪市の区政会議

じゃあ、大阪市の場合はどうなのか。大阪市も区政会議という形でこういった仕組みというのがつくられてはいます。しかし、私がみるかぎり、それは住民参加を形式的においているようにみせるガス抜きのように思えます。みなさん御承知の通りなので、簡単にだけお話したいと思いますが

も、まず区政会議の権限が非常に限られています。とくに、住民の側の権限というのが非常に小さいという印象があります。これはニューヨーク市のコミュニティ委員会と比較すれば一目瞭然です。

端的に言うと、区政会議というのは下からの自治をつくろうとして機能しているようには見えま

せん。実際にもそういう話を聞いたことがない。さらに、特に先ほど見ていた通り、コミュニティ委員会に出てきた意見に対して市長が文書を出すというといった仕組みはいっさいありません。だ

から、区政会議と市本体との関係はまったくないといっても過言ではない。市本体との関係が存在しないので、市役所も緊張感がないのです。

5. 成熟都市における都市内分権の効力 飯田市の事例

(1) 飯田市の都市内分権の仕組み

もう一つ紹介しようと思っているのが長野県の飯田市の事例です。この飯田市は都市内分権が非常に活発に運用されてきたところです。国の地方自治法の改正でも、ここの職員や市長が絶えず審議会の委員に入って制度改革をリードしてきたところです。

なぜそういう都市内分権を飯田市でやってきたかということ、飯田市が戦後合併を繰り返して現在の10万人の都市になったという経緯と関係があります。つまり、いかに旧町村単位の自治を大事にするかということに腐心してきた都市自治体なのです。

飯田市に限らず、長野県は公民館や社会教育が非常にさかんです。常に住民が何か議論をしているようなところがあります。首長なんかも、もともと公民館の職員だったという人も少なくない。飯田市にも公民館が非常に多い。市の大きな公民館が1つあり、20の地区（旧町村単位）にそれぞれ公民館があり、さらに103もの分館がある。ものすごい数です。人口10万人でこれだけの公民館があり、そこでみんないろいろと議論し合う。身近なことから政治問題まで、それも単に飯田市のことだけじゃなくて、例えば安倍政権の経済政策はどうかみたいな議論までやっている。つまり、住民がみんな政治をやっているわけです。

そういう土壌の中で、都市内分権の仕組みもつ

くられています。それは旧町村単位、つまり合併した地区単位で20の自治振興センターがあります。これは各旧庁舎です。この中に地域自治区というものを設けています。この地域自治区は地方自治法でつくられた制度です。地域自治区の中に、地域協議会とまちづくり委員会という二つの会議体を設けています。また、自治振興センター長は職員がやっています。

地域協議会は諮問機関であり、市からの諮問に答えるのが最も重要な役割です。これが基本的な役割なのですが、それにとどまらず、自分たちが要求したいことを言う権限も認められています。総務省的に言えば、自分たちで建議することも可能だということです。だから、尋ねられたことに答えるだけじゃなくて、自分たちで「こうしてくれ、ああしてくれ」ということも言えるということが、この制度の中にはもともと組み込まれているわけです。

一方で、まちづくり委員会というのはまさにまちづくりをどうするかを中心に話し合いをするところです。地域協議会は諮問されたことに答えるところですが、まちづくり委員会は自分たちの街をどうするかについて、自由に議論をする組織です。自由に議論はしていますが、それが公の制度として認められています。ですから、議論に必要なことは市役所や地域自治区が支援しています。

飯田市ではこの仕組みを使って、面白いことを今やろうとしています。それは、全国の自治体は

いま総務省から公共施設の統廃合を計画することが求められていることに関係しています。大阪市でも公共施設の統廃合計画をつくっていると思います。これをどうやっていくのかというところで、飯田市ではこの都市内分権の仕組みを活用していこうとしています。これは、大阪市でもこれは必要になってくるような視点だろうと思っています。

通常、この公共施設の統廃合計画についてはどの自治体も見事な白書をつくろうとします。公共施設マネジメント白書みたいなものですね。そこには資料とかがふんだんに入っていて、財政や人口変化の見通しとか、各施設の配置や稼働率まで全部入っています。こうした白書は立派にできてはいますが、実行されているところはほとんどありません。実行の段階になると、自治体はみんな及び腰になるのです。白書はつくりましたと、あとはどうしましょうという話です。そうなってはいけないので、飯田市では白書のようなものはつくらない。しかし、別にサボっているわけじゃないのです。全部データとかは揃えているのだけど、本当に必要な情報しか出さない。それはどういふものなのかということを少し見ていきたいと思っています。

(2) 飯田市における公共施設の統廃合・管理運営見直し方針

公共施設の統廃合も人口ビジョンをちゃんと入れなさいということになっています。つまり、人口が減ってくるのに公共施設が老朽化して更新すると無駄になるだろうというのがその狙いです。公共施設は更新せず無くしなさいというのが国の考え方の基本にあります。市役所の立場からすれば、「この地区の人口はこれだけ減少しますから、公共施設はこれだけ必要なくなります、減らしてください」って話になるのですが、飯田市では地区ごとの人口ビジョンを最初から出さずに、各地区に「将来の人口はどうしますか」って投げ

かけるのです。それによって、地区では「人口はこれから減っていくから仕方ないな」と思うところもあれば、「いや、頑張っけて人口を増やそうじゃないか」と考えるところもでてくる。増やそうというところは、Iターン、Uターンの人たちに対して「ぜひうちの地区に住んでください」みたいなアピールをやるわけです。そういう形で人口ビジョンをどうするかという機会を地区に主体的に考える場をもってもらう。それが総合計画にも反映されていくことにつながっていきます。

ここで言いたいことは次のような取り組みです。公共施設というのは、具体的にはそれぞれの地区、地域にあります。そこに様々な公共施設があります。公民館、学校、文化施設などさまざまなものがあるわけです。それらをどうするかを地区で考えてもらうために、「地域別検討会議」というのを飯田市では設けます。これは、各20の区ごとに、「おたくの区にはこれだけの公共施設あります」という情報を飯田市が提供し、これらの施設をどうするかは自分たちで考えてくださいと住民に投げかけます。すると、住民は自分たちで人口をどうするかを考え、市から公共施設のデータをもらって、それらとにらめっこするわけです。そして自分たちで結論を出そうとする。市からこうする、ああするとは言わない。つまり、上から統治するのではなく、下から「こうしたらいいか、ああしたらいいか」ということを考えてもらうということに徹しようとするのです。

私が知っている限り、こういうことやっている自治体はありません。いくつも公共施設の関係では自治体を見てきましたけれど、こういう形で地域に投げて、地域の力を引き出して公共施設を統廃合していこうという自治体は見たことがありません。非常に重要な試みだと思います。

飯田市ではこれまでどういう成果があったのか。まだまだこの仕組みはこれから進んでいくのですけども、具体的に進んでいる事例というのがいくつかあります。例えば、ある地区では子ども

がいなくなって保育園がこのままだとなくなる、市も「予算を出さない」と言ったときにどうしようかという事態になり、地域の人がみんなお金を出し合って社会福祉法人立ちあげて運営しはじめました。また大きな森林公園があると、市役所が異なった部局でバラバラな管轄をやっているため、「我々地域が指定管理者になって、請け負ってやる」という形で総合的に管理をしはじめたり、小学校を地域が指定管理を受けて、観光施設や体験施設として運営して年間4000人ぐらい来るようになったとかいうような、地域の力を引き出している事例があります。

だから、あえて公共施設を廃止するとかいう数字を出さずに、どうしますかと全部投げかけて、いらないところはいらない、活用したいところは活用してもらおうということをやっているということなのです。

大事なものは、都市内分権というと、地域に投げたあとは好きにやってくれということにとどまらないという点です。それだと住民の側からしたら地域で一体何がどうよくなるのかさっぱりわからないわけです。だから、例えば、大阪市というのはこういう都市を目指していくんだといったきちっとしたビジョンをもって、その中に都市内分権を組み込んでいかなければいけない。特に先ほどもいいましたが、世界的に大都市というのは転換期に入っているのは間違いない。これまで成

長一辺倒できたものを、その環境だとか文化だとか歴史だとか、そういった市民が本当に必要としている、暮らしにとって大切なものをちゃんと織り込んで都市の発展というものを考えていくべき転換期に来ています。そういったビジョンと、こういう都市内の分権の仕組みをつなげていくということがないと、市民は何のために都市内分権をやるのかが理解できないのは当然です。

(3) 飯田市都市ビジョン 「環境文化経済自立都市」との関係

飯田市の場合でも、都市の将来像を念頭におきながら都市内分権を進めています。飯田市は「環境文化経済自立都市」というビジョンを掲げ、それを都市内の自治に結びつけていくということを意識的にやっています。こういう取り組みを大阪市でもぜひやってほしいなと思います。将来の大阪市をどういう形で未来へ引き継いでいくのかということに関して、きちっとしたビジョン、国際的な大都市が一体どういう取り組みをやっているのか、そういう中で大阪市というものが過去の歴史的な財産を引き継ぎながら、どういうものを次世代に引き継いでいくのかということを議論して、大阪市にふさわしい都市のビジョンを描いていただいて、それと都市内分権の仕組みをつなげていくという取り組みをぜひやってほしいと思っています。

6. 総合区、指定都市都道府県調整会議、その他

(1) 総合区

こういった中で、大阪市においてどういう都市内分権をやっていくのか。その足掛かりとなるのが総合区です。総合区というのは、大阪都構想に対峙するものとして国が用意した対案です。橋下

市長は「こんなもの意味がない」とか言うのですが、実際にはこれをやると大阪市をつぶすなんていう愚行をする必要はなくなります。それがこの総合区です。

総合区というのは、政令指定都市の中に強い権限をもった区を設けるというものです。今は行政

区がありますが、それに替えて総合区というものを設けてもよいということになります。総合区は必置ではないため、設けるかどうかはそれぞれの都市の判断になります。しかし、いま全国の政令指定都市で総合区を設けるといふところはあります。どこも関心がない、それならば、大阪市が先陣をきってモデルとなるような都市内分権を展開してはどうでしょうか。

(2) 総合区長

総合区には事務局の長として総合区長を置きます。これが重要なのですが、総合区長は特別職になります。特別職というのは副市長と同じです。副市長と同じですから、各部局は組織的には総合区長の部下になる。そういう形で強い権限が総合区長に付与されます。総合区長は、市長が議会の同意を得て選任することになります。つまり、あの区にはこの人がいい、この区にはこの人がいいという形で市長が選ぶのですが、議会の同意が必要になります。これは教育委員の選び方と同じです。この4月からは教育長の権限が非常に強くなり、教育委員の選任はとても重要になっています。そこでこれまで議会は本当にちゃんと教育委員を選んできたかについて真剣に考えるべきだと私は思います。総合区長もこれと同じであり、ちゃんとした総合区長を選ぼうとすれば、議会としてしっかりと各総合区長の審査をやらしてもらわないといけません。議会としてその気概をもたないとなりません。

例えば、市長が選んだ大正区の総合区長候補者がいるとします。それについて議会の関係者が、「あなたは大正区のことをちゃんと知っているのか」「大正区の歴史のことを知っているのか」「この町の人たちのことをどれだけわかっているのか」「この街の産業がどうなっているかわかっているのか」といったについてきちんと査問すればいいわけです。いわゆる「圧迫面接」のようなものです。そういう中で、議会が「なるほど。この人だっ

たらやらせてもいいな」「この人だったらやってほしいな」と思う人を総合区長にすることができるのです。これはとても重要なことです。それによって、民意というものが担保されていくのです。区長は必ずしも公選である必要はありません。公選で選ばれた議員たちがさまざまな視角から、その公選区長候補をちゃんと審査すればいいわけです。それによって民意を体現すればよいというのが、この総合区長の選任の仕組みになっているわけです。ぜひ総合区長を入れるときは、形じゃなくてこの区にはどういう区長がいいかということを議会として責任をもって取り組んでほしいと思います。それが制度の趣旨です。

総合区長の任期は4年です。総合区長の役割ですけど、区に関することはほぼ何でもできます。とくに、先ほど見た予算についても市長に対して意見を述べるができることになっています。だからニューヨーク市のような仕組みというのは、全然別世界の話じゃなくて、実は総合区の中にもそういう規定が入っているのです。だから、急ぐ必要ありません。むしろ、制度を運用するまで時間がかかるとみた方がよいです。徐々にそういったことをやっていったらいいわけです。最初からすばらしいものができるなんてありえません。制度を変えたらすばらしいものが直ちにできるなんてことはあり得ない。漸進的に取り組んでいったらいいのです。それによって区の力、つまり市民の力が上がってくるに従って、権限を実質的にどんどん付与していく。その間に議会とも職員とも厳しい議論を地区でやって、相互の信頼関係を高めていくのです。そういう中で、総合区の市民の力というものを引き出していくというのが、議会の重要な役割だと私は思います。議会だけじゃなく市役所全体の重要な役割であることも当然です。

(3) 総合区の目的

総合区の制度的意図はどこにあるか。それは統

治のための制度ではなく、住民自治のための制度です。マスコミの報道を通じてですが、大阪市会の議論を見ていると、どうもそこが曖昧になっている気がします。大阪都構想では大阪市における住民自治のあり方が問われました。それを受けて、住民自治を発現するためにどういう区の制度をつくらないといけないのか、都市内分権の制度をつくらないといけないのかということ、きちっと共通認識にして市会では議論を進めていってほしいと思います。

そこで大阪市の動きを見ると、橋下市長はこんなこと言っています。「総合区は現行の行政区の合区を前提とする」「今の24行政区の規模では権限を移譲されても、(人員や組織が足らず)対応できない。合区しなければ総合区は無理」。これは一体どういうことなんでしょうか。この発言に表れているのは、上からの目線で総合区を統治の対象としてしかみていないということです。今ある行政区を活かして、それを総合区にすることでできることをやっていくことがなぜ無理なのでしょう。彼の発想は住民自治の側に立っているものではありません。つまり、彼は大阪都構想で言っていた住民自治には実はもともと関心がないのです。現に、大阪都構想における特別区だって東西南北にしようとしたわけでしょう。東西南北・中央、西だけカッコ悪いから湾岸区にするみたいな発想だった。こんなものは上から機械的にどこにでもあるような名前を付けて、歴史や文化も何もない特別区を適当につくろうというだけのものだったのです。結局彼にとっては、大阪市内にある地域などは上から機械的に統治する対象でしかないということを端的に表しているわけです。

統治するための制度ではなく、市民の声がいろんな形、いろんな複雑な回路を通じて上がってきて、それが市政に反映される。そして今度は市民が自分たちの声を市役所が聞いてくれてるなら、自分たちもこの市のために頑張らなないといけないと思って、みんなが生き生きできるような、そう

いう制度をつくらないといけない。

公明党案を見ても「合区を前提にする」という声が上がっています。これもなぜ合区が前提とされているのか私にはわからない。合区という判断は制度を運用してから後に出てくるべき方向性です。とりあえず総合区制を進めていって、「いやあ、この今の24の区だと小さい」「こんな小さな単位ではできない。やっぱり区を合わせてやっぺいかないといけないのではないか」という声が出てきて、はじめて「じゃあ、区同士が連携してやるか」となる。その次に、連携してやってもうまくいかなければ、ここまで一緒にやってきたのだから、もう合区してやってみてはどうかという話が出てくるとというのが、本来の下からの合区の考え方です。それを予算上とか権限上とかが上からの発想としてすぐに出てくる。いまの大阪市がかつてのニューヨークみたいに財政破綻しているのならともかく、そういう状況でないのであれば、やっぱり住民の目線に立ちきるといえるべき総合区制度の進め方でしょう。

自民党案は「合区せずに行政区の一部を総合区化する」としている。これが一番慎重なやり方だと思います。しかし、なぜ一部から始めるのかについては議論が必要です。この案では恐らく各区の力量を見ているのだらうと思います。たしかに自治には力量が必要なので、一斉にやらずにできるところから入れようとしているのかなと思います。でも、ひょっとしたら一斉に入れた方がいいかもしれない。一斉に総合区を導入して、各区でできることをやっていってもらった方がいいかもしれない。

総合区になれば、「あそこの区ではこんな取り組みをやっているのか。うちの区ではこんなことやってみよう」とかいうような、お互いにいい意味での総合区同士の競争をやっぺいってもらうことが想定されます。その時には、やはり総合区長の力はものすごく重要だと思います。そして、区長を支えるスタッフの力はすごく重大です。

大阪府市の大都市局には私も何度か行って議論しました。非常に優秀な職員、大阪府庁か市役所の人かわかりませんが、優秀な人たちがいっぱいいた。そういう人たちに総合区を支えるスタッフになってもらったら、随分市のイメージは違ってくると思います。大阪市をつぶすことに一生懸命優秀な頭脳使ってもらうより、総合区をどうするのかと、住民自治どうするかということにおいて彼らに前面に立ってもらおうと大阪市の自治の形は大きく変わってくるはずですよ。

ニューヨーク市や飯田市の取り組みをみても分かりますけど、市民が主体的に取り組まなければいくらすばらしい都市内分権の制度を入れても意味がありません。とくに成熟都市、はっきり言うところから衰退していくかもしれない都市においては、地域資源、人であったりモノであったり、施設であったり、そういったものの活用について、市民の主体的な力によって取り組んでいくことに成否が掛かります。この住民サービスは行政には任せてられない、自分たちで指定管理をうけてやっていこうとか、そういう例が実際にはたく

さんあるわけですよ。そういった市民の力を引き出していくことを最重要の課題に据えるべきです。先ほどお話しした上勝町でも、住民たちが自らゴミを運び分別していました。そういった市民の力を引き出す手段として総合区を活用して欲しいと思います。

そのためには、いまある区政会議というのも仕組みなどを活用しながら総合区の運用を考えていくことが必要かもしれません。何かまた別の仕組みをつくると言ったらさらに混乱します。今ある地域活動協議会や区政会議などをうまく整理・活用しながら、この総合区制度の立ち上げをやってほしいと思います。その際には、「下からの自治」という視点は絶対に崩さないようにしていきましょう。

あとは、昨日までの議会の中で議論されていた大阪戦略調整会議やそれに関連する地方自治法の制度改正についてもあるのですが、今日のメインのテーマとはずれますので、そこは省略したいと思います。

7. 大阪市における総合区の意義

(1) 充実した都市内自治

最後に、大阪市における総合区の意義をもう一度確認して終わりたいと思います。

まず、充実した都市内自治です。市民が本当に主体となれる、なんか市長に翻弄されて人気投票に巻き込まれるようなことではなく、自分たちでちゃんと議論して、市政のことを考えていける、その中でお互いのことがよくわかってくる、そういった市民自身が広い意味での政治をやる場として、「下からの自治」として機能させる総合区を活用できるなら、その意義は大きいだろうと思

ます。

そこでは、各区というのが基本的にどんな行政も自分たちの区に関わることならやれます。自分の区とは関係ないこと、例えば天王寺区が舞州につくるカジノについて提言するとかは権限外になりますが、自分たちの区に関わることだったら、基本的にはどんなことでも言えることになっています。そういった政治行政をつくる機会が市民のみなさんに与えられているということについて総合区を通じて伝えていって欲しいと思います。

(2) 積極的活用へ向けて

先ほどもいいましたが、全国の政令指定都市は総合区には関心を持っていません。その中で「もったいないことをしているな、こんないい制度があるのに」ということで、大阪市が先行してモデル的な取り組みを進めていってほしいと思います。やっぱり自治と分権が輝く大阪市というのは素敵です。そういった都市像というものも考えていっていただければいいかなと思います。

これがうまく機能すれば、大阪都構想なんていうのは完全に消え失せます。ニューヨークでニューヨーク市をなくして分割するなんてありません。そんな話は聞いたこともない。それにはいろんな要因があるのですが、やはり住民の声が反映する仕組みが取り入れられているというのは大きいです。そういった意味もで、この総合区というものの意義はあると思います。

その際、検討して頂いたらいいと思うのは、今回の住民投票を教訓として、やっぱり声が反映されてないと思っている市民が多いということです。それをちゃんと聞く、聞いてこの大阪市を共に支えていく主体として、市民、市役所一体となってやっていくのだという方針を明確に示すことが大事です。例えば「都市内分権と住民参加の基本条例」みたいな高らかな宣言を議員提案で出すことは非常に重要で、私はものすごいメッセージになると思います。ぜひ検討していただきたいと思います。そのもとに総合区を位置づけると、これを何のためにやるのかということが非常にわかりやすくなるわけです。

(3) 「総合区」を政策展開と関係づける

最初の方にいいましたが、総合区は何のためにやるのか。具体的に、例えば福祉だとか環境だとか教育とか産業とか防災とかに総合区の仕組みをつなげるということが大事です。仕組みだけで何をやるのかわからないというのはだめで、今後引き継いでいくこの大阪市をより良くしていくうえで欠かせない分野があり、そこを総合区制度の運用とつなげていくということが必要です。そのためにはニューヨークのコミュニティ委員会というのは良い模範例になっていると思います。

(4) 既存の地域共同体や地元企業・NPO等との関係を構築する

総合区の委員の選び方との関わりでいえば、大阪市というのはNPOがすごく多く、それ以外にもさまざまな市民活動団体がある。そういった人たちとの連携を意識的につくるような総合区の各委員会をつくっていくことが大事だと思います。

市民は孤独であってはいけないので、どんな人も孤独にはさせない。つまり、社会的な排除というものが生み出されてはいけない。みんながその区の中で暮らしていく仲間だという意識を、時間がかかっても構わないので、共有していけるような総合区の展望を描かないといけない。総合区はそういった非常に積極的な役割をもっていると考えていって欲しいと思っています。

今日の私の話はこれで終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

