

特別区設置構想を 住民自治の視点から考える

柏原 誠

大阪経済大学准教授

一 特別区の住民自治に関する論点

本稿の目的は、大阪市廃止・特別区設置（以下、便宜的に特別区設置と表記）によって、地域コミュニティと住民の生活が充実するかを、住民自治の視点から検討することである。特別区設置を推進する政治勢力は、利点として広域行政が一元化されることにより大阪全体の成長が促進されることと、より身近な基礎自治体として特別区には公選の区長と議会が設置されることによって「住民自治」が充実すると説明している。本稿の関心は、後者にあるが、この説明はより深く検討する必要がある点と、見落とされがちな点があるので、その検討からはじめたい。

教科書的な説明では、「住民自治」は自治体の政治・行政が住民の意思に基づいて行われることを意味し、「団体自治」は自治体が政治・行政を自立的に実施するために十分な行財政の資源や権限を有することと理解されている。前者を「参加」、後者を「分権」と読み替えることも可能である。重要なことは、この二つは車の両輪のようなものであり、両者が十分に機能することによってこそ、地方自治が充実するという点である。参加なき分権は独裁政治に陥り、分権なき参加は意見のいばつなしになり、実効性のない参加は参加の意欲そのものを減退させる。

さらに、大阪市は政令指定都市として、政策効果が市域の外にもおよぶ大都市政策を担っている。これは、東京一

極集中現象にもなっており、産業活動の集積を有しているからである。ちなみに、二〇一五年国勢調査における大阪市の昼夜間人口比一三一・七は東京二三区の一・二九・八を上回っている。市内の経済活動が活発になることは、市の財源を潤すことを通じて市民福祉の向上に結びつくと同時に、市域外から来訪して市内で働く他市民の生活を潤すことにもなる。基礎自治体であると同時に母都市としての行政機能が政令指定都市には求められているのである。母都市としての行政機能を府に移管して、大阪市を四特別区に分割して、基礎自治体としての行政に純化させようというのが、特別区設置の意味である。

しかし、これは府が市の権限を吸収することになり、地方分権の流れに逆行している。第二七次地方制度調査会の答申では、補完性の原理から基礎自治体優先の原則を打ちだし、一般的な方向性として「基礎自治体の規模・能力はさらに充実・強化することが望ましい」としている。大都市のあり方についても、いっそうの権限強化を進めるとともに、広域課題についてはネットワークによる対応が求められるとしている。一方、大都市地域では住民と行政の距離の遠さを指摘し、「個々の住民の意思を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要」としている（第二七次地制調答申）。地方分権の流れ

からいうと、政令指定都市のように都道府県権限のさらなる移譲を進めつつ、広域連携をはかり、一方で都市内分権などにより「民主主義の赤字」を解消していくことが本来の基調となるはずである。

現在議論されている特別区設置はこれらの基調に反している面がある。また、大都市が抱え

表 特別区の概要

	淀川区	北 区	中央区	天王寺区
現行行政区 →地域自治区	東淀川・淀川・西淀川・此花・港	北・福島・都島・旭・城東・鶴見・東成	中央・西・浪速・西成・大正・住之江・住吉	天王寺・生野・阿倍野・東住吉・平野
特別区本庁舎	現在の淀川区役所	現在の大阪市役所	現在の中央区役所	現在の天王寺区役所
人 口 (2015国調)	595,912人	749,303人	709,516人	636,454人
面 積	67.24km ²	48.50km ²	65.28km ²	44.22km ²
議員定数	18人	23人	23人	19人
職 員 数	2,420人	3,110人	3,110人	2,620人

（出所）特別区制度案、特別区設置協定書案などより筆者作成。

る民主主義の赤字という問題に、特別区制度は十分応えられるか？という問題が提起される。

この点について、住民自治は公選制の区長と議会の設置にとどまるのかという課題がある。人口規模六〇〇七五万人の特別区は、基礎自治体としては最大規模クラスといつてよく、地域自治区の設置が構想に盛り込まれているが、それが実効性をもつかは別途検討が必要である。また、これまで二四区が取り組んできた、地域コミュニティの支援事業は特別区に引き継がれていることになっているが、特別区が担当することがただちに地域コミュニティの活性化につながるわけではない。制度がただちに政策効果をもつわけではないのである。

これらの問題意識をベースに、以下のような問いをたて検討することを通じて、本稿の目的に答えていく。第一に特別区は住民自治を促進するか、第二に地域自治区は都市内分権の仕組みとして機能するか、第三に特別区は地域コミュニティを活性化することができるか、の三点である。

二 特別区設置は住民自治を強化するか

(1) 十分大規模な基礎自治体

特別区の設置は、住民自治の強化を意味するだろうか？

そのため、特別区間の財政力格差は縮まったかもしれないが、今度は特別区自体に多様性を内包することになるといえるだろう。しかも、その多様性は後述の地域自治区という制度の導入により可視化されやすくなっている。特別区に分割しても内部に複数の区を有する点是不変である。

(2) 自治体機構の多元性

「二七〇万人の大阪市では、市長自らが住民ニーズを把握するなどのきめ細かい対応に限界」（「特別区制度案」総論一頁）があるという言説が示される。一見正しいように思えてしまうが、この見方は首長にしかスポットを当てていない点で問題がある。

まず、わが国の自治体は二元代表制を採用しており、議会と首長が車の両輪となって運営されている。チェックアンドバランスの関係である。また、首長には補助機関があり、首長を補佐して職員機構が自治体の運営を行っている。特別区制度案・協定書ではこの視点が弱いといわざるを得ない。そこで、議会と職員機構について検討したい。

(3) 区議会の定数とあり方

特別区には公選による区長と区議会が設置される。区議

たしかに、人口二七〇万人を抱える大阪市が四つの特別区に分割されることで、住民と行政の距離は「縮まる」といえる。しかし、人口六〇〇七〇万人規模は、なお十分「巨大」である。いわゆる都構想が提案されはじめた当初の特別区が人口三〇万人規模を想定していたのと比べても倍以上になっている。この構想における特別区は、基礎自治体として大きな規模を有しているといつてよい。自治体の権限は人口規模と関連して論じられることが多い。四特別区は、大阪府内で、政令指定都市である堺市（約八四万人）につぐ、そして、中核市である東大阪市（約五〇万人）を上回る規模の自治体になる。全国的にみると、合併により生まれた政令指定都市（例として、静岡市約七〇万人、岡山市約七二万人など）と比べても遜色ない規模である（いずれも二〇一五年国勢調査ベース）。

各区の規模が大きくなり、その分財政力格差は縮まったといえる。たとえば、一人あたりの個人市民税収入額（二〇一七年調定額ベース）をみると、平均を一〇〇としたときに、二四区では中央区（一七八）と西成区（四八）と四倍近くあったのに比べると、特別区間では北区（一一一）と天王寺区（九八）と格差は縮まっている。しかし、これは二四区では多様性がみられた行政区の違いを、統合のコストを最小化させるためにみえなくしたという面がある。

会の議員定数は、大阪市の従来の行政区別の定数を合算しただけで、四区議会の合計に定数上の変化はない。議員報酬も現行の減額後の報酬のままでとされている。これらは、報酬や定数をめぐる地方議会への厳しい世論を反映しつつ、現在の選挙環境を変えたくないという現職議員の意向を反映したものと考えられる。特別区で変化するのは、選挙の枠組みである。これまでは、行政区ごとに二五人程度のいわゆる中選挙区制で行われていた。特別区では、全区が一つの選挙区となる予定である。政令指定都市以外の市区町村を分割して選挙区を設置することは可能であるが、その場合は特別区設置協定書で定める必要がある。ただし、市区町村で選挙区を設置している事例はほぼないといつてよい（地方議会・議員に関する研究会、二〇一七年）。

四つの特別区に現在の行政区ごとの定数をそのまま振り分け、かつ報酬も維持することは、議会コストを増加させないという点で、世論に配慮しながらも、できるだけ選挙環境を変えないという現職議員の意向が反映されている面が否めない。しかし、これで議会に期待される行政のチェック機能および住民意思を反映させる機能は十全に働くだろうか。現在、大阪市が有している事務・財源のうち、「広域的な行政（四二八事務、所要財源二〇〇億円）

は大阪府に配分され、「住民に身近な行政（二五〇三事務、所要財源六五〇〇億円）」が特別区に配分される。四つの特別区といっても、個々の特別区の事務や条例は四分の一になるわけではない。広域事務が大阪府に移管される（これ自体の問題性は他稿に譲る）が、基礎自治体としての事務は特別区に残り、それは特別区に四分割されるということも、事務が四分割されるわけではない。チェックする行政量から、この定数は少なすぎるといわざるを得ない。

また、現在市会で行われている常任委員会制がこの定数で機能するかにも疑問が残る。現在市会に設置されている常任委員会は六つあり、特別区に移行したあとにいくつ設置されるか明らかではないが、常任委員会に委員をだせない会派が生じたり、委員会審議に多様な地域利害が反映できなかつたり、議論が充実しないおそれがある。

選挙区が広がることで変化といえるが、現職により有利な制度であることに違いはない。当選ラインが大きく下がったことは考えにくく、行政区ごとの選挙では当選できなかったグループが当選者をだすことがあるかもしれないが、いわゆる無党派・市民派の無所属候補が当選するにはハードルが高い。なお、現在の市会は、当選時（二〇一九年四月）に政党に所属していない議員は四人にとどまった。議会のあり方を、より住民に近いものにするために

との問題点は繰り返し指摘しておきたい。たとえば、大阪市は生活保護受給世帯率が高い地域だが、生活保護行政を担う自治体が、彼らの自立のために不可欠な雇用・経済を活性化させる政策を進められなくなるのである。これが冒頭にのべた、基礎自治体優先の原則にたつて、分権を進めることと、雇用・産業政策などの外部性のある政策は広域連携で進めることの意味である。

さらに、現行の行政水準から職員数を算出したというのであれば、政令指定都市を分割して特別区に分割するメリットが、よりきめ細かな住民サービスの実現にあることとの間に矛盾が生じる。生活保護行政を例とすると、大阪市のケースワーカーは、厚生労働省が基準としているケース数を上回るケースを担当しているが、他方でわが国の生活保護制度の捕捉率が低いことも明らかにされている。コスト抑制ありきで設計を進める矛盾ともいえる。行政水準を低下させないことが目的なら、分割するコストを避けて政令指定都市のままのほうがよいということになる。

コスト抑制論は、庁舎問題にも影を落としている。前回の住民投票時に新庁舎建設コストが批判の対象になったからである。今回は既存の庁舎だけで、特別区の執務空間を確保する計画である。そのため、特別区職員の執務空間は、既存の区役所および大阪市の保有施設で分散すること

は、報酬を削減する一方で定数を増加させる方向が考えられる。ちなみに筆者は、たんに多すぎる、高すぎるとして議員の定数や報酬を削減することには慎重である。むしろ、役割を果たしているかどうか議員を評価するシステムを構築すべきで、それと業績評価としての選挙が連動されるのが望ましいと考えている。

制度設計をする場が、公選公職者を中心とした法定協議会の場合であるからこそ、議会のあり方についての議論はもっと深められるべきだ。

(4) 特別区の機構と庁舎の問題

つぎに、特別区の組織機構について検討する。特別区の職員数は近隣中核市六市の人口あたりの職員数の平均をベースとして、一部特別区が担う政令指定都市・府県権限分の職員をプラスし、さらに特別区ごとの行政ニーズの加重を加味して算出されたとされる。机上のシミュレーションとしては最大限考えられたものと思われるが、特別区の設置目的である、より細かな、行き届いた住民サービスが実現するものかどうかは別の問題である。あくまでも、制度の提案であって、制度を使ってどのような運用がされるかは別問題なのである。

それ以前に、特別区が身近な住民サービスに特化するこ

になる。その結果、①特別区本庁舎で執務する本庁職員、②区役所（地域自治区事務所）で勤務する区役所職員、③区役所に分散する本庁執務室で執務する職員、④区域内の図書館や工芸所などで勤務する職員、さらに、⑤本庁舎で執務できず区域外の中之島合同庁舎（北区本庁舎）に収容される職員が淀川区（八七八人）と天王寺区（五八三人）で発生する。

窓口サービスを担う職員が区役所（地域自治区事務所）に分散するのは当然だが、政策を企画立案する本庁職員も、部門ごとに各区役所庁舎にタコ足のように分散することとは問題である。ましてや、淀川区・天王寺区のように区域内に職員の執務空間がないという事態は、きわめて異例（離島自治体に数例）である。災害対策時に職員対応が機能するか疑問である。とくに、気候変動等によって風水害が多発していることを考えると、高潮・洪水対策が課題になる淀川区の職員が淀川を隔てた合同庁舎に勤務している体制は、区民の安心感を得られないのではないか。

一部事務組合も、前回の住民投票のときに批判の対象となった。前回に比べると、事務権限の範囲や人員も縮小したが、福祉施設・市民利用施設や介護保険といった、市民にとって利害・関心の高い領域を担っていることには変わらない。たとえば、介護保険料はじめ、介護保険を利用す

る諸条件は一部事務組合で決定されることになるが、特別区議会議員の代表からなる組合議会の決定に特別区は拘束されることになるだろう。

三 地域自治区と地域協議会は機能するか？

特別区が依然として大きな自治体であることから、窓口サービスを身近なところで実施する課題が残る。それに応えるために導入されたのが、第一に地域自治区の設置、第二に窓口サービスの従前の区役所での実施、第三に住民の意見を聴く仕組みとしての地域協議会の仕組みである。地域自治区と地域協議会は地方自治法に基づく仕組みで、前回の協定書にはなかったものである。

地域自治区とは、「住民自治の充実の観点から、区を設け、住民の意見を取りまとめる地域協議会と住民に身近な事務を処理する事務所を置くもの」(総務省資料)とされ、二〇〇四年地方自治法改正時に創設された制度である。地域自治区を設置する場合は、全域に設置し、地域協議会の事務および特別区の事務を分掌して処理する。地域協議会の委員は、区域住民から特別区長が選任し、任期は四年以内で条例で定めることとなる。地域協議会は条例で定める地域自治区内の事項について、特別区長がその意見を聴取

し、また特別区長に意見を具申できるとされる。地域自治区には事務所長が置かれるが、区長とは呼ばれない。

さて、再度庁舎にかかわる問題だが、現在の区役所のうち、特別区長や議会が設置される建物は「特別区本庁舎」と称され、そのほかの現在の区役所は、本来は地域自治区事務所となるべきところ、引き続き「区役所」と称される。これは、引き続き窓口サービスがこで行われるため、住民に混乱をもたらさないようにとの配慮からだ。東京の特別区では、特別区本庁舎を「区役所」と称しているので紛らわしい。区役所に区長は不在で、特別区本庁舎に(特別)区長が勤務することになり、混乱が生じる懸念がある。区役所では引き続き各種窓口サービス(住民票等の発行、各種申請手続きなど)、地域防災や地域活動支援などコミュニティ・まちづくり、保健福祉センター業務が行われる予定である。区役所のその他の床には、特別区本庁の各部署が分散して配置される。

地域協議会は、よりきめ細かく住民の意見を反映する目的で設置される、現在二四区に置かれている「区政会議」と設置目的は共通している。ただし、地域協議会は地方自治法に根拠をもつ制度であり、つぎの点で変更がみられる。まず、機能であるが、区役所の所掌事務や、特別区の区域に係る事務に関して、区長からの諮問に答申し、建議

することが可能である。またあらかじめ条例で定めた事項(基本構想・計画のうち区域内に関すること、区域内の公の施設の設置など)については、事前に意見を聴くことが義務づけられる。区政会議が、区の施策や予算・決算についての各委員の意見を聴く場であり、建議機能は想定されていないかったことに比べると強化されたといえるだろう。

ただし、区政会議が、一定の裁量予算も認められ独自のまちづくりを進めてきた行政区に対して意見を表明することと、対応関係が明確であった。これに対して、地域協議会は特別区内に数個置かれることになり、特別区本体に対して地域協議会によって意見が異なることも生じ、地域自治区は現状より小さな独自事業しか実施できないことが予想される。その結果、現在の二四区の区役所と区政会議の関係が、特別区・地域自治区と地域協議会ではより複雑化し、どこに意見を届けるのかわかりにくくなるのではないだろうか。区政会議のなかには、小学校の統合問題(生野区)や、旧庁舎の利用問題(城東区)について議論がみられるものもあり、それらの意見をどう行政に反映するか注目されていることにも留意したい。

それに加えて、委員も、区域内に住所を有する者に限定される。公募委員や学識経験者にあたる委員も、地域自治区内に住所を有する必要がある。この点では、区政会議

が区民等を委員にしていた、つまり区内在勤の事業者やNPO等の団体からも委員を選任していたのと比べると、範囲が狭まったといわざるを得ない。後述の、地域活動協議会が、事業者やNPOなどにも門戸を開放し、市民協働で地域の課題解決を担っているのはズレが生じる。

したがって、地域自治区と地域協議会が住民自治の仕組みとして有効に作動するためには、地域自治区へまちづくり事業を中心とした事務権限や予算を移譲することや、特別区の事業についての意思が各地域協議会で異なる場合にどうするのか、考えておくべき課題は少なくない。

四 地域コミュニティの運営はどうなるか？

少子高齢化や風水害の多発化といった地域課題を解決するために、地域社会における地域活動の活性化とそれを通じた地域課題の解決(地域協働)の重要性が増している。

大阪市では、従来から地域振興会や社会福祉協議会、各種委員などを通じて地域課題を解決してきた。一方で、これらの地域活動は、担い手の高齢化と不足、住民の認知や参加の低下といった問題に直面している。これらの地域活動自体の課題を解決し、地域協働(住民と行政、地域団体間、他セクター等との協働)を進めるために、地域活動協

議会（以下、地活協）を全市域に拡げてきた。地活協は二〇一二～二〇一三年度にかけて導入が進められ、おおむね小学校区ごとに区長により認定をうけた地活協が発足し、それぞれの地域で団体ごとに受給していた補助金は「地域活動協議会補助金」として、地活協がまとめて受給し、効率的な運用をはかることとされた。

同時に、区役所が担ってきた地域団体の事務局的な機能は、区役所の手を離れ地域に返されることとなったが、新たな地域活動の課題の発見や解決を助ける中間新組織として「まちづくりセンター」（まちセン）が発足し、一年更新の公募型プロポーザル方式で地活協への支援を行っている。当初、センターは五年で終了の予定であったが、地活協は会計事務の自立や、情報化、担い手の発掘・育成などに依然として課題を抱えているため、一部の区で、センター職員を市職員として直接雇用する形態をとっているところもふくめて、区役所が地域活動を支援するという枠組みは継続されている。

特別区制度案では、地域活動支援は各地域自治区（「区役所」）が担当することとなっており、その限りでは枠組みが大きく変わることはない（「特別区制度案」⁴、組織体制）。もちろん、四つに分割される特別区長の政治姿勢や、選挙区が特別区に広がる区議会議員との関係によっ

て、支援の内容や方法が変化する可能性はある。

ただ、地域活動の活性化は制度を変更しただけでは起こらないと思われる。むしろ、行政、住民、担い手の意識や行動の変容による部分が大きい。たとえば、地域福祉にせよ、防災にせよ、日常からの住民のつながり（親睦）が重要とされるが、勤労者の非正規労働者化が進んだことにち、土休日に親睦事業を行う地域活動は、参加者も担い手も見いだしにくくなっている。階層型組織からネットワーク型組織への変化の必要性もいわれているが、そのような変化は現場での小さな変化の積み上げにより起こるのであり、自治体再編からは導き出せない。その意味で、特別区制度案は、地域社会の住民自治を語っていない。

なお、大阪市の地活協の現状と課題については、区役所やまちセンへの調査、地活協へのアンケート調査に基づく拙稿の分析（柏原、二〇一九年）を参照いただきたい。

おわりに

以上、現在提案されている特別区の設計図について住民自治の観点から検討を試みた。制度案だけでは、自治の実を見通すことは困難だが、コスト論と住民サービスが「発足時点では維持される」ということ以上の内容は、現

在示されている設計図およびそれにいたる議論からは汲み取れない。加えて、特別区を設置すること自体が、基礎自治体への権限移譲を進め、その一方で広域的な調整を進めるといふ補完性原則・近接性原則に沿わないものであることは確認しておきたい。しかも、広域行政と基礎行政を分離することによって行政の総合性が失われ、またそのための財源を府に移管することにより団体自治が小さくなる。依然として大規模な特別区の区長をチェックする存在であるべき議会は定数と報酬が保全されるだけで、議会のあり方についての議論は欠如している。住民の意見を聴くために設けられる地域協議会については、設置単位である地域自治区の権限が拡大されることと、諮問や建議権が特別区長に対して働く必要があるだろう。住民自治の観点から深めるべき論点は数多く残されている。

（参考文献）

- 柏原誠「大都市の地域ガバナンスの変容——大阪市『地域活動協議会』を事例に」「建築とまちづくり」四九一号、二〇一九年一二月。
- 柏原誠・西村茂「自治体問題研究所編『指定都市の区役所と住民自治——自治体アンケート調査報告』自治体研

究社、二〇一二年。

- 重森暁・柏原誠・桑原武志編『大都市圏ガバナンスの検証——大阪・アジアにみる統治システムと住民自治』ミネルヴァ書房、二〇一七年。

- 第二七次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」総務省、二〇〇三年。

- 地方議会・議員に関する研究会「地方議会・議員に関する研究会報告書」総務省、二〇一七年。

- 副首都推進局「副首都・大阪にふさわしい大都市制度『特別区制度（案）』」二〇一九年。

- 副首都推進局「特別区設置協定書（案）」二〇一九年。

- 副首都推進局「大都市制度（特別区設置）協議会だより」各号、二〇一九年。

（付記）

本稿は、新型コロナウイルス感染症が拡大し、自治体の対応のあり方が注目されるなかで執筆された。筆者は感染症の専門家ではないが、特別区設置の前提条件、たとえば、「広域権限の一元化で大阪の成長を」といった言説そのものが根源的に見直される必要性がでてくる。出前協議会や、住民投票の実施時期といったスケジュールの問題はもちろんのこと、前提となる社会観や価値観、自治体の役割を見直したうえで再提案するくらいの姿勢が推進派から出てきても不思議ではないはずである。