

2017年4月9日

# 大都市と住民自治のあり方

森 裕之（立命館大学）

## 1. 大都市の役割とジレンマ

### （1）大都市特有の役割

#### ①都市経済の牽引

- ・さまざまな経済アクターの集積が移出や生産性向上を通じて経済を引っ張る

#### ②産業構造の高度化

- ・新しい産業を生み出す実践的空間

#### ③高度な都市政策

- ・都市問題への対処（土地・住宅問題、生活環境・衛生問題、公害・環境問題、交通問題、都市災害、貧困など）
- ・産業政策・都市計画行政の展開
- ・文明の「華」に相応しい文化政策
- ・複雑な財政運営

### （2）住民自治の弱さ

- ・住民にもつ政治的有効性感覚（自分の努力で政策に影響を及ぼすことができるという意識）が弱い→自治（self-government）に対する無力感、公共問題への意識の低下、政治参加への消極的姿勢

### （3）ジレンマの止揚

- ・大都市政策と都市内自治の両立
- ・都市内自治とは「都市内分権」と「住民参加」

## 2. 特別区（＝大阪都構想）の本質：大都市の廃止・解体・従属団体化

### ・大阪市の「廃止」

大阪市は地図上・歴史上から消滅する

### ・大阪市の「解体」

一つの大都市自治体である大阪市は複数に分割され、バラバラの自治体（特別地方公共団体）になる

### ・大阪府の「従属団体化」

大阪府と対等な関係にある自立した大阪市は、大阪府に権限と財源を牛耳られた従属団体になりさがる

### ・大阪市民の「解散」

## 3. 総合区

### （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（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

- ・大阪市長「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大阪市「総合区の区割り案作成にあたって」（2017年3月17日）

- ・「総合区が担う事務を『一般市並み』の事務、区の数『8区』として、検討を進めている
- ・住民に身近な総合区役所においては、できる限り住民生活に密接に関連する行政サービスを提供することをめざす。
- ・また、住民に身近な単位できめ細かい行政サービスを提供できるよう配慮しつつ、行政運営の効率性についても考慮する。
- ・各総合区における将来（H47を想定）の人口規模を30万人程度とし、各区間の人口格差は最大2倍以内とする

## ⑦各区の人口（2015年）

平野区	196,839	東住吉区	126,391	都島区	104,735	東成区	80,592
淀川区	176,411	北区	123,679	西淀川区	95,537	天王寺区	75,662
東淀川区	175,587	住之江区	123,035	中央区	93,037	福島区	72,463
城東区	164,464	西成区	111,938	西区	92,418	浪速区	69,673
住吉区	154,315	鶴見区	111,528	旭区	91,619	此花区	66,640
生野区	130,194	阿倍野区	107,750	港区	82,063	大正区	65,172

#### ⑧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
- ・総合区の導入によって福祉、環境、教育、産業、防災などの大都市行政がどのように変わるのかが示されるべきである

#### 4. 都市内自治の事例：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）

##### (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。
- ・1地区当たり人口は、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

##### (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。

・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

### コミュニティ委員会の常設委員会の事例 (ウイーンズ第7地区)

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

## 5. 都市内自治に基づく参加型予算 (Participatory Budgeting) の広がり

### (1) シカゴ市

- ・シカゴ市（人口270万人）での2009年からのパイロット事業の開始（地域のNPO、学校、宗教団体、近隣クラブなどの多様なグループのリーダー約40名が集まり、道路、交通、安全、公園、環境、芸術などの地域要求を検討。その最大の成果はコミュニティの重要さの再認識だとされる）
- ・バイクレーンの設置、ドッグパークの整備、地下道壁画、太陽光発電、コミュニティ・ガーデン、歴史表示などが新しい施策としてあらわれる（これらは自治体主導では生み出されなかったと評価）

### (2) ニューヨーク市

ニューヨーク市では2011年からコミュニティ委員会も関与しながら新たな参加型予算の取り組みが開始。その目的は、①市政の透明性の向上、②政治における市民（とくに少数グループ）の関わりの拡大、③新しいコミュニティ・リーダーの育成、④人々や団体を結

びつけることを通じたコミュニティの強化、⑤公共事業・サービスの一層の公平化、である。

- ・最近の革新的な事業としては、木の少ない地区に新たに 100 本の木の植栽、コミュニティ・センターのためのスペースの購入・修繕のための財源措置、休憩スペースの中に野外ステージや野外パフォーマンス空間の設置など

## **6. 大都市におけるコミュニティの意義**

- ・自治を取り戻し、まちづくりを享受する
- ・会話を楽しみ、幸福感を取り戻す
- ・公共問題に対する関心を強める
- ・「根無し草になった人々」をなくし、社会的包摂をすすめる
- ・政治（家）に対する眼力を育成し、社会をまもる