

第15回自治体政策研究会 「総合区って何？」パート2

報告「シティマネージャー区長の成果と課題」
2022年3月12日

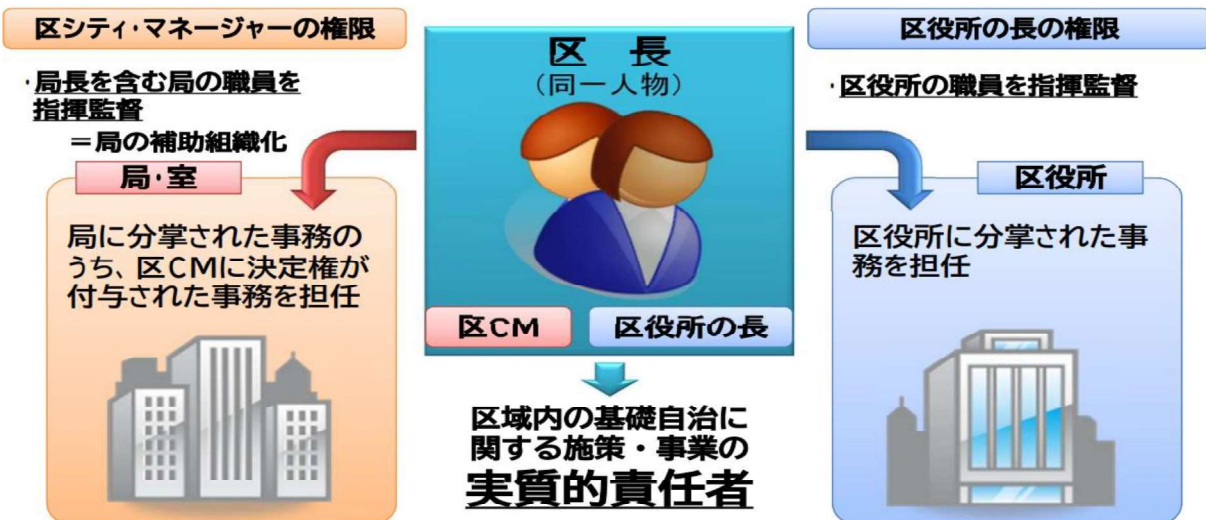
大阪経済法科大学21世紀社会総合研究センター
客員教授 金谷 一郎

区シティマネージャーとは

3-1 区長による基礎自治に関する施策や事業の決定・展開

3-1-1 区シティ・マネージャー (区CM) 制の導入

3-1-1 (1) 区シティ・マネージャーと区役所の長の2つの顔



区シティマネージャーと総合区の経過

- 平松市長時代の区政改革
地域から市政を変える：区役所力の強化（区長裁量予算の増）
- 橋下改革で区シティマネージャー（区CM）の導入
外部委員（特別顧問）からシティマネージャーの提案
区役所の長として区長とシティマネージャーの二役
区長の権限拡大と区CM制度の導入
- 2016年7月22日総合区3案の提示
- 同年8月から2017年2月まで各区で特別区・総合区説明会の開催
および意見募集
- 2017年8月10日戦略会議で総合区8区案決定

3

区シティマネージャーの導入時の議論

- 「強区長・小区役所制」で行く・・・バーチャルとしては・・・「強区長・大区役所制」に近いです・・・

日本ではまだ使っておりませんが、・・・「大阪市〇〇区シティマネージャー」とすると、大阪市の新しい区政というものが敷かれたというアピールする意味からも、新区長に社会性を持たせると、やっぱりこれぐらい、やった方がいい、新ポストにふさわしい呼称・・・

異論があるのは、議会が任命をするのが一般的にアメリカのシティマネージャーではありますが、そうでないシティマネージャーも、日本型シティマネージャーとしてはある・・・[佐々木信夫特別顧問の発言]

（2012年4月26日第4回「新たな区」移行プロジェクト会議 会議録）

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/04kaigiroku.pdf>

4

強区長・小区役所制と強区長・大区役所制

- 強区長・小区役所制とは、
小さな区役所ではあるが区長の権限は強い
→ 論理的・実務上の矛盾をはらんでいる。
- 強区長・大区役所制とは、
大きな区役所であり、当然に区長の権限は強い
事例として横浜市が存在：道路・公園行政等は区役所内にあり、区長の権限
- 弱区長・小区役所制であった当時の大阪市で区長の権限を増大する手法を検討した結果、
バーチャル(仮想)であたかも横浜市のような制度を導入
→ 最初から無理があった。(単純に強区長・大区役所制を導入すべき)
区シティマネージャー制度の限界
 - ① 小区役所制であるので、部下でない局事業所を所管するのは限界
 - ② バーチャルであるので、各区の事情に適した対応が困難(制度設計が不備)
 - ③ 区民はもとより区・局職員にも理解しにくい制度を導入しているので混乱
 - ④ 区シティマネージャーの予算は、裁量がなく固定経費であるので、実質権限がない

5

区シティマネージャーの成果と課題

[成果]

- 区長の社会的認知が上がった：局の事業も含め区長の権限と認知
- さらなる分権が必要との意見(特別区推進)の根拠となった。
- もうこれ以上は望まない(特別区反対)、改革の成果はあったとの認識
- 未利用地活用で、区CMの権限を越えて、横断的なまちづくりが可能

[課題]

- 制度設計上の課題がより明確になり、組織の混乱と指揮命令の混乱
- 運用上の課題が、時間と共に、形骸化して、本来の目的を果たせない。
- コロナ禍をはじめ、改革マインドが薄れ、課題を複合的・重層的・横断的に解決することが区長(区CM)だけでは困難な課題が多く存在する。
- 就任する区長の資質・能力によって大きな差が生じ、地域格差が広がった。
- ある区役所現場では、いまだに、「それは市役所です」との慣行

6

区シティマネージャーの予算権限

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/08shiryoku1-3.pdf>

区シティマネージャー(区CM)へ決定権を拡大する事業及び区事業予算にかかる具体的な財源配分の基本的な考え方について
(区CMへ財源配分を実施するにあたり、区CMによる財源組替えの可否の観点からの配分方法の整理)

○ 区CMへ決定権を拡大する事業(区CM自由経費166億円ベース)及び区自由経費(50億円)の配分の方法

- I 事業経費の財源を、特定財源(起債や国庫支出金等)と一般財源の税等に区分する(特定財源 42億円 税等174億円)
- II 区分した税等(174億円)について、財源組替えの可否により整理

財源組替えの可否 (配分された財源を他の事業へ 組替えが可能かどうか)		H24配分額 (税等ベース)	H24の主な事業
予算編成において組替え不可	ア 市政改革プランにおける施策事業の見直し事業	5,881百万円	コミュニティ系バス(赤バス)運営費補助、市営交通福祉措置(障害)、地域高齢者活動拠点(老人憩いの家)提供事業助成、子育て活動支援事業、新婚世帯向け家賃補助 など
	イ 政策転換対象経費		保育ママ(運営費、開設準備補助)、公立保育所最低基準(面積)緩和措置事業
予算編成において組替え可能 (一定の条件を満たせば組替え 可能を含む)	ウ 特別会計繰出金(母子・介護)	11,497百万円	介護予防地域健康講座等事業、地域包括支援センター運営協議会、母子寡婦福祉貸付金・還付金 など
	エ 教育委員会所管事業		進路選択支援事業、識字推進事業、各区PTA地域教育活動研修会 など
	オ 維持管理関連経費(指定管理施設等)		文化創造拠点ネットワークの形成(芸術創造館管理運営)、区役所庁舎管理運営、区役所附設会館管理運営 など (老人福祉センター、体育館・スポーツセンター等、屋内プールの管理運営費はアの区分で集計)
	カ 区が特化されている事業		道路愛護団体交付金(13区)、キタミナミにおける市民活動手法による放置自転車対策(北区・中央区)、臨港緑地等維持管理(住之江区外3区) など
	キ ウ〜カを除く経費 ※基準財政需要額の配分		上記区分以外の事業
合計		17,378百万円	7

資料1

現行の指定都市制度でも可能な制度を導入しなかった理由

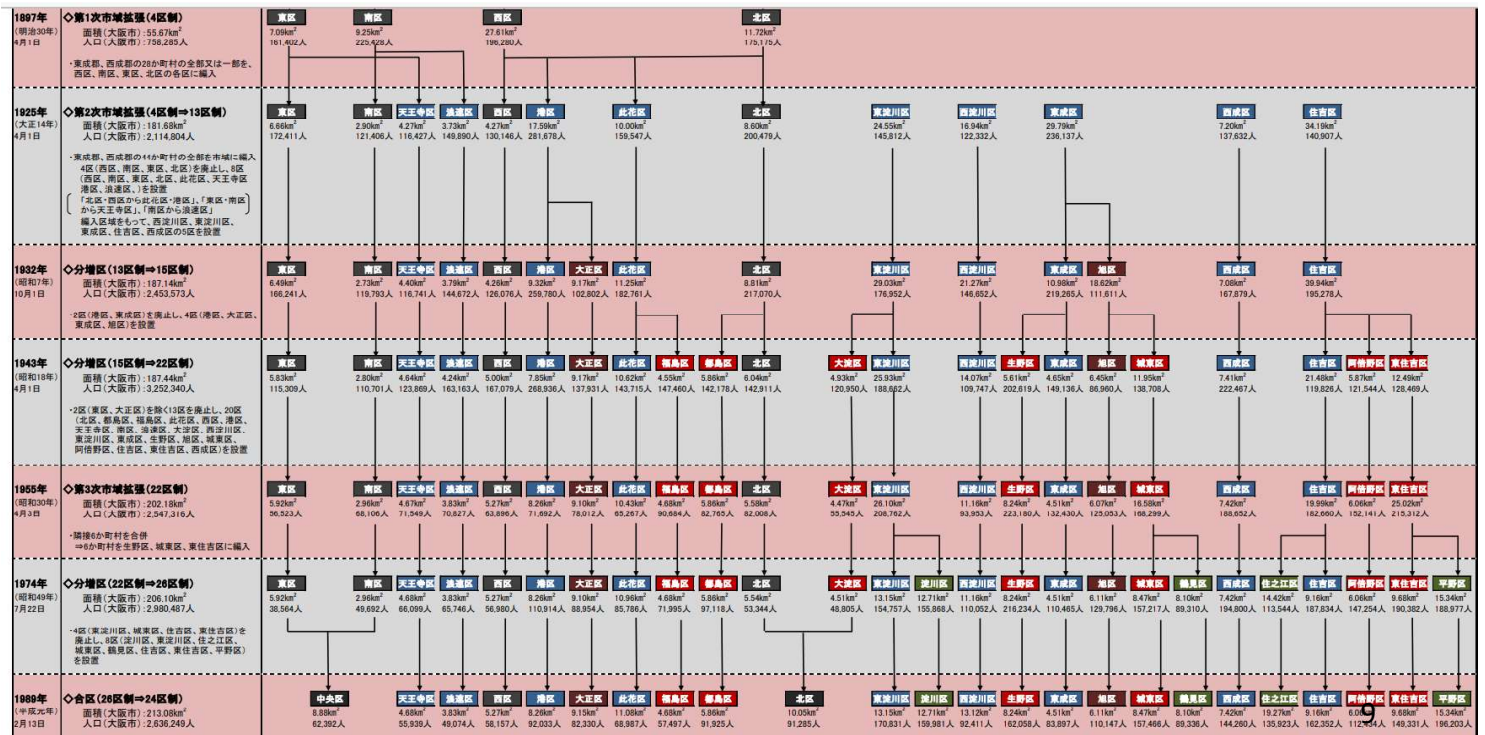
- 横浜市人口377万人、18区、単純平均区人口21万人
- 大阪市人口275万人、24区、単純平均区人口11万人
2022年2月現在
- 過去の合区(1989年中央区・北区)の苦勞と住民の反発
- 特別区(都構想)導入を前提にしていたので、合区はしない
- 特別区制度への移行のために、現行の指定都市制度の限界を強調したかった

→特別区に移行しなくても住民は、満足(?)

2回の住民投票の否決につながり、区政改革は頓挫している。

大阪市行政区の変遷(合区や分区の繰り返し):時代の変化に対応すべき

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/09sankou3.pdf>



局事業所を区役所内に移管することで 横浜市並みに都市内分権(区役所)を充実すべき

- 道路行政: 建設局工営所の数: **7**
- 公園行政: 建設局公園事務所の数: **7**
- ゴミの分別普及啓発: 環境局環境事業センターの数: **9**
- 水道行政: 水道局水道センターの数: **4**

⇒局事業所を再編して、都市内分権を進めて区役所へ移管すれば済む
合区が前提で、24区を7から9の区にすれば当時でも現状でも可能
⇒合区はできない・合区はしない前提で、区シティマネージャー制度を導入
総合区を導入することで、横浜市を超える都市内分権が進む
地域自治区・地域協議会を導入することで住民自治は進展する。

総合区の3案の内容

<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000433/433585/280720-shiryuu4.pdf>

を参照

8区案のみが騒がれているが11区案も検討されているので、幅広く総合区案を議論して、**現在の大阪市に最もふさわしい**区役所・区行政のあり方を、**都市内分権と住民自治の視点**で詳細な議論をすべき。

(政争の具にすべきでない)

11

総合区3案の内容と比較 推進本部会議資料参照(P42など)

基本的考え方(P10・20参照)

A案(11区案): 現行事務+限定事務

B案(8区案): 一般市並み事務

C案(5区案): 中核市並み事務

なお、どの案でも、現行の区役所は、支所として窓口業務は継続(P46参照、組織はP39・41・43参照)

12

例えば、今、注目のこども施策(P23参照)

現行局が実施している権限を区で実施できる項目

- 11区案(A案)→児童いきいき放課後事業を実施(現行でも関与)
- 8区案(B案)→民間保育所の設置許可・助成等の実施
- 5区案(C案)→こども相談センター

区民により近い区に権限あれば、よりきめ細かいニーズに対応
区が大きくなれば、区民から遠くなるが、今より権限強化が可能
財源の問題もあり、適正な規模とは？

13

市民に身近な道路等関係(都市基盤整備)を例に(P27参照)

- 11区案(A案)→道路・公園管理業務を実施(現在は、局事業所で実施)
工営所などの局事業所との統合
横浜市は、現行の行政区で実施(いわゆる大区制)
- 8区案(B案)→同上
- 5区案(C案)→道路・公園管理業務の契約から整備まで実施
(歩道設置、公園施設改修など)
自転車撤去・一時保管の契約から弾力的実施まで

区民により身近な区役所に相談できたり、区が判断できれば、防災面も含め、臨機応変な対応が可能となり、市民の満足度は上がると考える。

14

地域自治区、地域協議会の導入

- いずれの案でも、現行の24区に**地域自治区**を置く

総合区であっても、従来の住民自治を尊重する法的な制度を導入(各区の**住民自治の力の差**がでる)

委員の選定から問題となるが、住民自治が進んでいる区では、地域活動協議会の活動も活発で、区政会議で区運営方針案に修正や差し戻しの決議が存在。(区政会議の委員は、各種地域団体の代表でない)

- 24区に地域協議会を設置して、**区長・市長への提案権(建議)**を付与する

現行の区政会議は、区長から諮問された内容にのみを審議する。現行でも区政会議の内容に差がある。

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000394/394392/03-6kakuron6.pdf>

提案権(建議)の流れ(地域医療・保健・介護なども可能)

