

## 第6回自治体政策研究会

# 「住民自治拡充と総合区議会（常任委員会）」

大阪市会議員 武直樹

## 1. 総合区を設置するそもそもの目的は？

- ・ 総合区制度は、政令指定都市において

- 住民自治を拡充(住民意思を的確に反映し、地域の実情に応じた住民サービスをより身近な区役所で実現)するため、現在の行政区長の権限を強化させた区制度

- 議会の同意を得て選任される区長(特別職)を置き、区の区域内に関する事務を、区長が総合的かつ包括的に執行することになる

(人事) 区役所職員への任免権

(予算) 市長への予算意見具申権

## 2. 住民自治ってそもそも何？

「地方自治の本旨」で「地方自治」は、「団体自治」「住民自治」での2つの要素で構成される

### ○「団体自治」

自治体の権能の範囲。自治体の所掌事務の範囲とこれについて自律的に自己決定し得る権限の程度。政府間の事務権限の分担関係。

### ○「住民自治」

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下にどの程度まで、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。代表機関及び補助機関と地域住民との間の意思疎通の程度。

### 3. (中身のある)住民自治実現にはどんな条件が必要か？

○「都市内分権」+「声が届けられる仕組み」+「声を届けられる住民」+「コーディネートする力量」が必要

- (1) 都市内分権(自治体内分権) →決定できる権限、財源がより近いところにある
- (2) 声が届けられる仕組み →主体的に住民が参加・参画できる仕組みがある
- (3) 声を届けられる住民 →参加・参画できる仕組みを主体的に使いこなせる住民がいる
- (4) コーディネートする力量 →住民の参加・参画をコーディネートすることができる役所や中間支援センター

○なぜこう考えるか？(実体験からでもある)

- ・ オール大阪とすぐいわれ、区で独自の施策はできないといわれてきた。大阪市でないと決められなかった。
- ・ 住民が課題を発見し、声を届けようとしても、活動を始めようとしても、区役所は既得権を持った団体の声しかきいてこなかった。協働しなかった。
- ・ 新しく活動を始めた住民、団体の声はあまり相手にしなかった。運動団体以外の新しく活動を始めた住民、団体は、声の届け方を知らなかった。
- ・ 議員の影響力が大きかった。議員の声が地域の声の代弁であった。
- ・ 市民活動側も活動年数、活動領域、活動形態により様々である。活動を継続する中で力をつけていく。  
単独団体だけでは声が届くにくいため、また、より公な声となるために、協議体づくりラウンドテーブルづくりを進めてきた。
- ・ 声が届けられる仕組みを作り、その仕組みに課題解決に向け活動している住民、団体の声をつなぎ、  
政策形成していくためには、役所職員や中間支援センター職員(区社協、区民センター、まちづくりセンター)が、  
住民自治に対する理解を深め、共有しコーディネートしていくことが必要。

#### 4. (中身のある)住民自治実現の条件(1)

○都市内分権(自治体内分権)→**決定できる財源、権限がより近いところにある**

・総合区長がマネジメントできる財源の充実

(1)地域の実情に応じた特色ある行政サービスの実現

(2)総合区長が直接マネジメントできる財源を充実

・総合区長の予算意見具申権の具体化

(1)予算編成に先立つ方針策定プロセスからの参画

(2)予算編成段階の関与の機会

## 5. (中身のある)住民自治実現の条件(2)

○声が届けられる仕組み→主体的に住民が参加・参画できる仕組みがある

### (1)総合区政会議の役割

・総合区域内の施策及び事業について、その立案段階より、住民が意見を述べ、総合区長が区政に反映する仕組みが必要

### (2)地域協議会の役割

・諮問への答申・建議により、市長その他の市の機関(総合区長含む)に意見を述べる

・市長は条例で定める重要事項で地域自治区の区域に係るものを決定・変更する場合は、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。

## 6. (中身のある)住民自治実現の条件(3)

- 声を届けられる住民 →参加・参画できる仕組みを主体的に使いこなせる住民がいる
- コーディネートする力量 →住民の参加・参画をコーディネートすることができる役所や中間支援センター

・主体的に参加参画できる住民の発見

・区内には、既に様々な課題テーマ専門別に、公私問わず多種多様な課題を協議する場やプラットフォームが存在している。  
→既にたくさんの主体的に参加参画できる住民がいる。

生野区例:地域活動協議会、在日外国籍住民部会、人権啓発推進会議、地域共生ケア推進委員会、認知症ネットワーク会議、障がい者自立支援協議会、NPO連絡協議会、空きや活用プロジェ会議、食と農活性化プロジェクト、子どもくらし研究会など

・それぞれの協議する場やプラットフォームから課題を整理し地域協議会へ政策提言を行うことを仕組みとして組み込む。  
→地域協議会の専門部会、作業部会としての位置づけもありなのではないか？

・出てきた政策提言を、現在の施策との整合性、優先順位を整理し、区の運営方針、施策の創出に反映していく。

→声を届けられる住民を地域協議会への参加参画につなげる 事務局の力量

→出てきた政策提言を地域協議会につなげ、施策化していく 事務局の力量

## 7. (中身のある)住民自治実現に向けて(議会側の準備)

○総合区議会(地域版常任委員会)の設置 →民主的正統性

参考:

第30次地制調答申では、「区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである」とされた。

○地域協議会と地域自治区内議員(または総合区常任委員会)との恒常的な意見交換会(参考人・公聴会制度の活用)

- ・所管事務調査
- ・参考人・公聴会制度の活用
- ・委員会として議案の提案



## 8. (中身のある)住民自治拡充に向けて

(1) 地域協議会・区政会議・地域活動協議会  
住民自治を拡充する視点から位置づける

(2) 地域協議会、区政会議を活用、連携して、区の長期的なビジョン  
区の総合計画策定、単年度の区の運営方針策定へ  
住民が参加・参画して策定、実施していける仕組みづくり

(3) 総合区議会(地域版常任委員会)の設置



大阪市、市民、議会が「住民自治拡充」に向けて一体となって進めていくため  
住民自治拡充を盛り込んだ条例の制定を目指す！！

## 参考資料1 地方自治における参加の概念整理 (参加と権力の関係)

西尾勝は、参加を権力に対置するものと捉え、参加の形態を「運動」「交渉」「機関参画」「自主管理」「住区の自治」に整理。『権力と参加』1975

米国の社会学者のシェリー・アーンスタインは、

「住民の参加とは、住民に対して目標を達成できる権力を与えること」と定義。「市民参加の梯子」を示した。

さらに、篠原一は、市民参加を運動的側面と制度的側面にして捉え、市民が権力に加わる度合いを基準にして参画と自治に区別 『市民参加』1977

.....名目参画  
①操作 : 行政主導の説得型。世論調査。

②セラピー: 行政からの一方的な、治療的アクション。緊張の緩和

③情報提供: 情報提供する段階

④意見聴取: 耳を傾ける・相談する段階。協議の場を設けるなど。

.....実質参画

⑤懐柔 : 意見は聴くが、やりやすいことだけ取り入れる。宥和。

.....部分自治

⑥協働 : パートナーシップ。住民と行政がともに問題解決する段階。

⑦権限委任: 行政がもつ権限を委譲。

.....完全自治

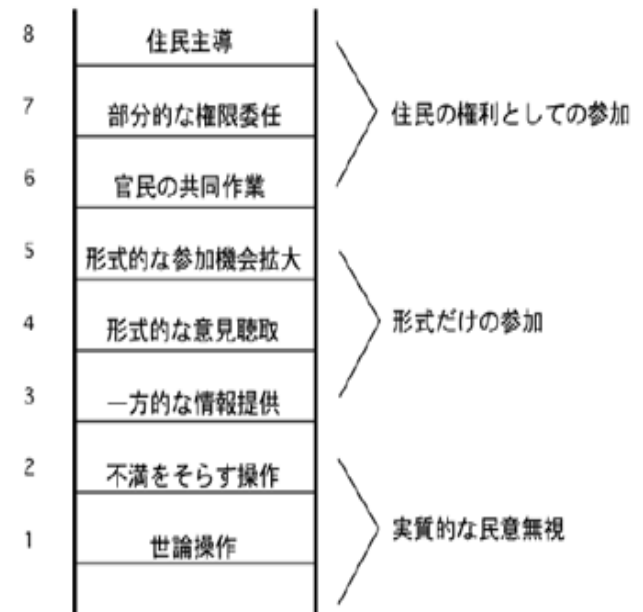
⑧市民管理: 市民によるコントロール。自主管理。

市民参加とは、市民に「権力」を与えること。参加は権力を分散させる。

援助関係も「権力と参加」で捉えると興味深い

図は、地域メディア研究所レポートHPより  
<http://com212.com/212/report/21seiki/jyoho/jyoho05.html>

住民参加の梯子 (A Ladder of Citizen Participation)



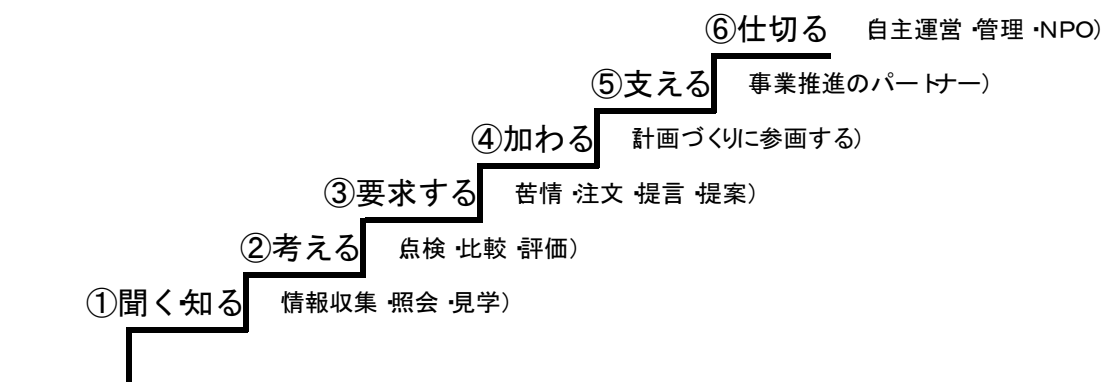
## 参考資料2 住民自治の拡充のために

### 声を届けられる住民の主体形成

声を届けたくても  
声を届けられる仕組みがなければ  
届けられない。  
声を届けられる協議の場がなければ  
届けられない。  
声を政策形成につなげていくコーディネーターする力が必要である。  
そして、仕組みや協議の場を使いこなすためには、住民が力をつける必要がある。

篠原「市民運動は、抵抗の契機をつよい運動と参加の契機をつよい運動があり、この2つが重要。理由は抵抗するだけでは何も創り出せず、参加するだけでは権力に包絡されてしまう」

図は、地域メディア研究所レポートHPより  
<http://com212.com/212/report/21seiki/jyoho/jyoho05.html>



### 住民参加の階段

## 参考資料3 住民自治を実現するための方法・手段は？

住民自治は、首長、議会、住民参加、参画、運動など、様々な回路を通じて機能する。

### ○具体例

- ・ 選挙
- ・ 政治活動
- ・ .....
- ・ 諸法令による実現、リコール、条例制定改廃請求などの直接請求
- ・ 住民監査請求、請願、陳情
- ・ .....
- ・ 区政会議、地域協議会への参画
- ・ 各部門別計画策定への参画
- ・ 市民提案型事業・市民協働型事業実施
- ・ パブリックコメント
- ・ 政策提言、要望書提出
- ・ 要求運動、抵抗運動
- ・ 住民座談会、懇談会、公聴会
- ・ 事業説明会
- ・ アンケート・市民モニター、ヒアリング
- ・ 市民相談・苦情相談

## 参考資料4 (中身のある)住民自治実現への課題

### 1. 住民自治の理解(首長、議会、役所職員、中間支援組織職員、住民)の課題

- ・ 住民自治は、首長、議会、住民参加、参画、運動など様々な重層的な回路を通じて機能するという理解が以外とない。  
→都構想の住民自治は、1人の首長でなく、5人の公選区長が住民の声を聴き政策をつくればうまくいくと矮小化されていた。
- ・ 総合区は住民自治の拡充が目的であるから、本来は、その導入プロセスにも住民も参加しながら住民自治を実現するためのボトムアップの議論が必要であるはずなのに、統治のためのトップダウンの議論になっている。
- ・ 現在の常任委員会では、区行政の議論がしにくい。
- ・ 役所職員、中間支援組織職員が住民自治を意識して住民の声を政策形成につなげるコーディネートを仕組みとしてできていない。
- ・ 住民自らが参加、参画して声を届けていけることに気づいていくことが必要。住民の主体力形成。

### 2. 住民自治を目指して導入している現在の条例に基づいて設置されている区政会議の課題

- ・ 区長に権限が集中していて住民側の権限が非常に小さい
- ・ 施策・予算の優先順位策定がない(みえない)総合的な取り組みになっているのか。
- ・ 会議は多様な活動主体の委員選出になっているのか？
- ・ 運営は、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作りの場になっていないか？
- ・ 個々の委員の意見表明で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ているのか？
- ・ 地域活動協議会から委員が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、区政会議の地域活動協議会への報告など仕組みとしてうまく連動しているか？
- ・ 多様な声が区政会議に届いているのか？