

総合区構想の機能と多様性

2015年5月17日の大阪都構想に関する住民投票では、都構想が否定され大阪市の政令指定都市としての存続が決定したことは周知の通りである。否決により大阪都構想は終焉し、対案であった総合区構想の検討に移行している。総合区は2014年の地方自治法改正で設けられた制度であり、市長の権限に属する事務のうち一定の区域に関する事務を処理するため従来の区に代えて総合区を設けるもので、行政の円滑な運営を確保するため条例をもって設けることができる制度である。具体的には、議会の同意を得て選任される総合区長に多くの権限を移譲するものであり、総合区の区域のまちづくり、交流促進事業、その他条例で定める事務を担う（地方自治法第252条の20の2）ことになる。都構想のように公選の区長や議会の設置は行わないものの、大阪市の現在の行政区の機能を高めることを目的としている。総合区制度は、2013年6月に示された第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の中の政令指定都市制度の見直し事項のひとつであり、都構想の対案として自民・公明両党が大阪市での導入を提示した経緯がある。

大阪都構想では、二重行政の解消と同時に都市内分権を進め基礎自治体としての自治権の拡充を図ることが意図されている。大都市の都市内分権は、広域行政の充実と同時にもう一方の車輪として、従来も区民会議の設置、区への権限移譲や独自予算制度の導入などの形で取り組まれてきた。総合区構想も含め政令指定都市制度の行政区の位置づけ議論は、基礎自治体たる政令指定都市において地方自治体の大規模化に伴い、形骸化が進むコミュニティにおける自治を如何に再構築し充実させるかの重要な位置づけにある問題となっている。こうした都市内分権の考察に対しては、近接性、補完性の原則をまず踏まえる必要がある。近接性とは、「家族で対処できることは家族」で、「家族で対処できないことはコミュニティ」で、「コミュニティで対処できないことは基礎自治体」で対処することである。そして、補完性の原則とは、基礎自治体で担えないことは周辺市町村との連携、あるいはより広域の行政組織で対処する考えである。地方自治、そして民主主義の根底を支えるコミュニティの再生とそれによる地域づくりを学校区、自治会・町会、認可地縁団体、NPOなどとともに取り組める基礎自治体のあり方をイメージすることが行政体系議論の基本であり、そこでは行政区の取り扱いとその機能が大きな争点となる。大阪市の総合区の制度設計に関する検討でも、如何なる原則のもとで如何なる目的を達成するか有権者にも明確にして制度設計する必要がある。

政令指定都市の都市内分権の先行事例としては、名古屋市が展開した地域委員会がある。住民から選出された委員で構成する地域委員会は、小学校校区を基本単位として地域課題の解決に取り組む制度である。自治会等他地域諸団体との関係等課題も多いものの、政令指定都市のコミュニティの充実に向けたチャレンジ的取組みとなっている。一方で、都市の一体性を保ち都市全体として力を高めていく視点、そして市を越えた周辺自治体との政策連携を深めていく具体的手法の検討等、名古屋市河村市長が指摘する尾張名古屋共和国等の構想でも大きな課題となっている。諸外国の大都市において、市を一層制の自治体として区の位置付けを非自治体（行政区）とする都市にはニューヨーク、ハンブルク、トロントなどである。ニューヨークでは、区長は直接公選であるが区選出市議会議員、各コミュニティ委員長から構成する区民会議の議長を兼ねる仕組みであり、ハンブルクでは区議会が区長を推薦し市参事会が任命する。また、トロントでは複数の選挙区を区域とし各選挙区選出の市議会議員がメンバーとなるコミュニティ・カウンスルを設置し住民自治の制度的強化を行っている。

政令指定都市も20自治体となり、地域的特性が多様化している。大都市制度も柔軟かつ目的の明確化を図りつつ制度設計を行うことが求められている。