

大都市制度と近接性の原則—大都市の地域自治組織展開—

『大都市の自立と自治』愛知宣言 [2011/7/31] でも大都市としての競争力の強化を大きな課題とすると同時に、基礎自治体としてのきめ細かな自治・民主主義の実現に向けて近接性の原則の重視が指摘されている。地方自治体の自治を考える場合、団体自治と住民自治のふたつの側面があることは周知のとおりである。その中で住民自治の観点から補完性の原理とセットで指摘されるのが近接性の原則である。補完性の原則とは、役割そして責任分担について個人・家族やコミュニティで解決できない課題は市町村等基礎自治体が担い、そこでも担いきれない役割・責任はより大きな広域自治体や国、あるいは中核となる地域の自治体との連携で担う考え方である。近接性の原則とは、地域の様々な課題は出来るだけ身近な場所で解決されなければならないとする原則であり、PPPの充実においても踏まえるべき重要な原則となる。例えば、大阪市の場合、全体の人口が266万人であり京都府の262万人に並ぶ人口規模を有している。大阪市は基礎自治体に該当し形式的には最も近い行政組織で住民自治が展開されていると言えるものの、実質的に266万人の抱える課題を大阪市という単位で解決することが近接性の原則を貫いた状態と言えるか否かについては疑問となる点が多い。近接性の原則は、規模に関係なく一番身近な地方自治体で課題を解決することではなく、地域の問題を共有し一体となって解決できるコミュニティ単位の取り組みをまず基本とすることが必要となる。政令指定都市制度を考える場合、行政区たる単位ですでに数十万の人口を抱える規模となっており、現在の行政区単位での民意の反映（区長等の公選制）が工夫されなければならない。しかし、それだけでは近接性の原則、そして住民参加の充実には困難である。より踏み込んだ対応としては、小学校区等を単位とするコミュニティをベースとした課題対応の強化であり、それにより対処できない事項を基礎自治体に委ねることが近接性の原理を踏まえた取り組みと言える。

その意味で、名古屋市が大都市制度の議論と共に取り組んでいる地域自治組織は注目される。今年2月に示された横浜市・大阪市・名古屋市3市による大都市制度構想研究会の報告でも「指定都市における区役所は現在、住民に最も身近な総合行政機関である。「都市州」においても、区役所が地域住民へのサービス機能や地域支援機能を一元的に担うこととなるが、その機能・権限は強化していく必要がある。一方で、本庁が担う機能は、都市州として市域全体の総合調整、大規模事業などに限定し効率化を図ることが必要である。さらに、区における住民のガバナンスを強化する方策として、たとえば、特別区制度に近い公選の区民代表機関などが考えられる。また、地域レベルの地域自治組織の設置により、地域自治機能を高めることも検討すべきである。」としている。

もちろん、こうしたコミュニティ単位の地域自治組織の形成にも課題がある。名古屋市役所への市民意見でも「自治会・町内会の加入者の減少傾向はなぜ続いているのか、対策はあるのか。「協働」、公助・共助・自助のベストミックスの選択は、税の担う役割と共生・連帯感を生み出すまちづくりのあり方の問題ではないでしょうか。現在の行政指導的地域自治組織は、行政と市民のコミュニケーションを深めていけるのでしょうか。住民間の本音の声は、行政に反映しているのでしょうか。まちに暖かみとうるおいのもたらす協働が広がらないのは何が欠けているのでしょうか。」という切実な問いかけがなされている。大都市制度、近接性の原則の充実には、行政、住民双方からこうした問いかけに対する具体的な解答が必要となる。