

# 大阪市廃止・分割で 住民自治は拡充するのか？

—— 介護保険事業・社会福祉協議会を事例に ——

武 直樹

大阪市会議員

はじめに

二〇二〇年秋に「大阪市を廃止分割し特別区を設置すること」の是非を問う住民投票が行われる予定である。「新たな大都市制度」は、①府市の機能を広域機能と基礎自治機能に再編すること、②二重行政を制度的に解消し、都市の成長を担う広域自治体（大阪府）と住民に身近な基礎自治体（特別区）の役割分担を徹底させることと説明されている。また、広域機能の一元化で、大阪の持続的発展・都市の競争力向上のための広域的課題への対応強化を実現

し、基礎自治機能の充実（住民自治の拡充）によって、公選の区長・区議会が直接住民の声を聴き、地域ニーズに沿った身近なサービスが決定・提供できるとしているが、はたして本当にそうなるのだろうか。

さらに、市長や知事などは、現在は「バーチャル大阪都」で、府市が同じ方向をむいている人間関係で行っているから可能であり、どちらかが選挙で負けると維持できないと説明し、そのためには、大阪市を廃止して特別区を設置し、制度で担保する必要があるとしている。

本稿では、「住民自治」とは何かを確認し、大阪市を廃

止分割し特別区を設置すると、基礎自治機能が充実し、住民自治が拡充されるのかについて、介護保険事業を具体例として取り上げ課題を明らかにする。さらに、介護保険事業とも密接にかかわっている地域福祉を推進する団体である市・区社会福祉協議会の今後の課題についても確認する。

で、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のことである。つまり、代表機関および補助機関と地域住民との間の意思疎通の程度であり、その自治体がどれくらい住民の声を聴いて制度や政策をつくっているのかによって「住民自治」の実現度がはかれることになる。

## 一 住民自治とは何か

### (1) 住民自治とは何か？

そもそも住民自治とは何か。その概念をまずは確認しておこう。憲法第九二条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とされている。この「地方自治の本旨」とは何かという点、ほとんどの教科書で「地方自治」は、「団体自治」「住民自治」の二つの要素で構成されると解説されている。

「団体自治」とは、自治体の権能の範囲のことである。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をいう。「住民自治」とは、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もと

### (2) 参加と権力

行政学者で第三〇次地方制度調査会会長でもあった西尾勝は、地方自治における参加を権力に対置するものとして「え、参加の形態を「運動」「交渉」「機関参画」「自主管理」「住区の自治」に整理した。また、アメリカの社会学者シェリー・アーンスタインは、住民参加とは、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し、「市民参加の梯子」(図)を示した。さらに政治学者の篠原一は、市民参加を運動的側面と制度的側面にしてとらえ、市民が権力に加わる度合いを基準にして「参画」と「自治」に区別した。

こうした整理を活用すると、政策をつくるとき住民の参加・参画がどの段階にあるのか理解できる。

図で説明すると、1は、行政主導の説得型である世論操作。2は、行政からの一方的な治療的アクション。不満を

うである。諸法令による実現では、リコール、条例制定改廃請求などの直接請求や住民監査請求、請願、陳情などの仕組みを通じてみずからの声を届けることもその一つである。行政側では、区政会議や地域協議会への参画もその一つである。ほかにも福祉計画や子どもの支援計画、障がい者の支援計画といった各部門別計画策定への当事者の参画。最近であれば行政と住民が一緒に事業をつくっていく市民提案型事業・市民協働型事業などもある。また、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、苦情相談なども行政に声を届けていく具体的な方法である。

ただし、住民自治をしつかり中身のあるものにしていくためには、筆者は、つぎの四つの条件が必要だと考えている。それは、①都市内分権（自治体内分権）、②声が届けられる仕組み、③声を届けられる住民、④コーディネートする力量の四条件である。①は決定できる権限と、財源がより近いところにあることである。②は主体的に住民が参加・参画できる仕組みがあることである。③は仕組みがあったとして、それを主体的に使いこなせる住民がいることである。④は住民の参加・参画をコーディネートするところができる役所や中間支援組織があることで、これは意外

と大事なことだと考えている。

たとえば、ある事業計画をつくるるとき、策定委員・作業委員を募集するとしても、それが利害関係者のもとに伝わっていないことがよくある。参画する仕組みを当事者が知り、利用できなければ、その募集はアリバイづくりで終わってしまう。せっかく声を届けられる仕組みがあっても、それでは事業計画に反映できないので、住民の参加・参画をコーディネートする力量が必要になる。さらにその仕組みを使いこなすためには、住民自身が力をつけ主体となっていく必要がある。

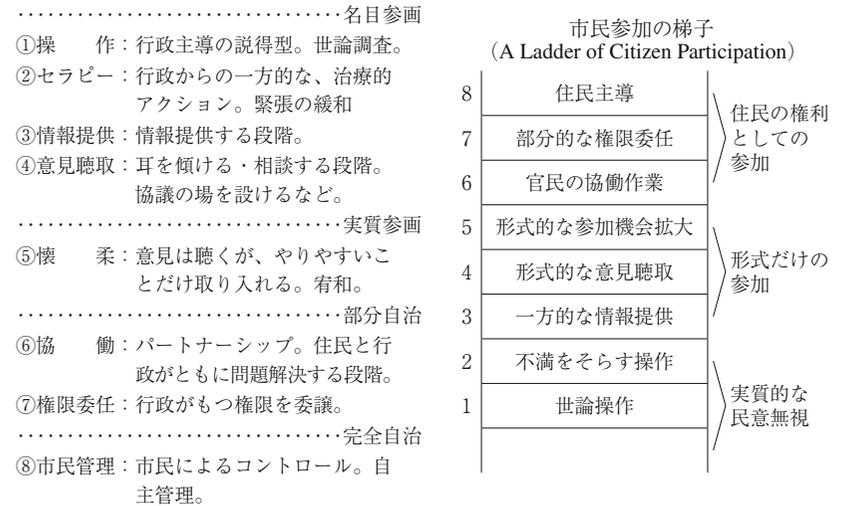
この四つの条件の視点で、一部事務組合が行う介護保険事業については何が課題になるのかみていこう。

二 介護保険事業を事例に、住民自治を考える

(1) 一部事務組合の課題

特別区設置時の介護保険事業の事務分担については、つぎの二つの考え方により検討されてきた。一つが、地域ニーズを踏まえた各特別区による主体的な創意工夫のもとで、ほかの高齢者施策と一体的に実施すべきといった観点から特別区で実施するという考え方。もう一つは、各特別区の主体性・独自性は薄れるが、特別区間での保険料や

図 地方自治における参加の概念整理（参加と権力の関係）



(出所) 図は、篠原『市民参加』、および「地域メディア研究所レポート」に筆者加筆修正。

そらす操作である。この二つは実質的な民意無視である。3は、一方的な情報提供。4は、話し合いの場をもちましようという形式的な意見聴取。5は、意見は聴くが、やりやすいことだけ取り入れる形式的な参加機会拡大。3から5までは形式だけの参加である。6は、行政と住民がパートナーシップのもとともに問題解決する官民の協働作業。7は、行政がもつ権限を住民に委譲する部分的な権限委任。8は、実質的に住民が自主管理する住民主導である。6から8までを住民の権利としての参加と位置づけている。

市民参加とは、市民に「権力」を与えることで、参加は「権力」を分散させる。篠原は、市民運動は抵抗の契機の強い運動と参加の契機の強い運動があり、この二つが重要だとしている。抵抗するだけでは何もつくり出せず、参加するだけでも権力に包絡されてしまうため、この両方のバランスが大切なのである。

(3) 住民自治の拡充

住民自治を実現するための方法・手段はどのようなものがあるのだろうか。住民自治は、首長、議会、住民参加、参画、運動などさまざまな回路を通じて機能する。具体例を挙げると、選挙、住民投票、政治活動などがそ

サービスの格差を生じさせないよう公平性を重視する観点から一部事務組合で実施するという考え方である。最終的には、特別区設置協定書（案）においては、公平性の観点をより重視するという一方で、一部事務組合による事務負担となった。

一部事務組合とは、地方自治法に基づき、複数の地方公共団体や特別区が、その事務の一部を共同して処理するために設置する特別地方公共団体であり、一部事務組合の判断と責任において運営される。

介護保険事業の事務分担の考え方について、大都市制度（特別区設置）協議会（法定協議会）資料では「介護保険については基礎自治体の事務であるが、特別区間の保険料のばらつきを生じさせないことから、移行時には特別区の一部事務組合により実施」と理由づけされている。

そもそも、介護保険料は、本来住民の介護サービスを利用する量や高齢者の数によって決まるので、ばらつきが生じるのが当然である。特別区間で介護保険料のばらつきがないように、公平性の観点から一部事務組合にしたとのことだが、保険料については住民が利用するサービスの水準が反映されるので、受益と負担の関係からみればばらつきがあっても必ずしも不公平だとはいえない。

また、事務分担をみても明らかだが、介護保険事業は一

四條畷市がつくる広域連合である「くすのき連合」の例をだして、実際に介護保険事業を運営している似た事例があるから問題はないと説明してきた。

しかし、二〇一九年三月にくすのき連合は設立後二〇年経ってどんな課題があるのかみずから評価・検証を実施している。「くすのき広域連合における介護保険事業実施に係る評価・効果検証業務」によると、「事業の政策形成、合意形成に時間を要する」「連合の他の市の方法にあわせて方針が変えられるのでやりにくい」「実施したいことがあっても他の二市が行っていない場合、予算をつけてもらうことができない」「徐々にそれぞれの市の裁量にまかせられるようになってきたが、本部との調整は必要で事業の難しさを感じる」など、まさにくすのき連合も、一部事務組合よりも権限が大きいにもかかわらず、自分たちのまちのことを自分たちで自由に決められないと感じていることがよくわかる。

また、くすのき連合はそれぞれの自治体があらかじめ広域連合をつくることを提案し、各議会で議決してつくられたのに対し、今回の一部事務組合は新たな自治体（特別区）ができる前に仕組みをつくることになっている。これは新たな自治体の意思決定を縛るものであり、地方自治や住民自治に反している。

般市・町村の事務である。もちろん東京の特別区も介護保険事業を行っている。高齢化がますます進んできているなか、基礎自治体ならではの取り組みが期待されている。

各特別区の主体的な創意工夫を選ぶのか、特別区間の保険料の差がないことを選ぶのか。しかし、各特別区の主体的な創意工夫を選ばないのであれば、そもそも特別区を設置する意味はない。「介護」は、住民生活の身近な課題であり、基礎自治体の課題として優先順位は高いはずである。「ニア・イズ・ベター」をいうのであれば、保険料の設定は特別区の裁量に委ねるべきである。介護保険料を下げるために介護予防に力を入れている自治体もあるが、一部事務組合にしてしまうとそのようなモチベーションもなくなってしまおう。

結局のところ、新たな大都市制度は、広域機能の一元化と基礎自治機能の充実を掲げながら、広域の一元化が最大の目的になっていて、基礎自治機能はないがしろにされているのである。

## (2) 他都市の調査研究

### ① くすのき連合

一部事務組合の課題については、法定協議会で議論され、知事（現市長）や副首都推進局は守口市・門真市・

### ② 介護保険事務の広域実施に関する調査研究

二〇一九年三月に報告された全国のすべての市町村を対象とした「介護保険事務の広域の実施に関する調査研究」では、「広域化をしていない自治体」の九八%以上は広域化を検討したことがなく、必要性が低いと考える理由としては、「地域の実情にに応じて行うべき」「地域によってそれぞれの特色があり、施策や取組の方法は様々である」などが挙げられている。

また「広域化をしている市町村の広域化の連携後の課題」は、「調整に時間がかかる」「独自の施策を反映しにくくなる」の回答が多くなっている。基礎自治体において介護保険事業がニア・イズ・ベターの最たる事業であると考えられていることがよくわかる。

### (3) 住民自治の視点から介護保険事業を考える

一部事務組合は法律に基づく地方自治体の一つであり、特別区とは別個の自治体である。したがって、特別区長が実施したい政策を実施できるとはかぎらない。一部事務組合には四つの特別区長が参加し、いずれかの特別区長が管理者となって運営される。ある特別区長がやりたいことがあっても、四人の特別区長で話し合いをして決めなければならないのである。

また、それぞれの特別区は介護保険事業を実施しないので、四つの特別区議会から議員を選出して一部事務組合の議会で議論し決定することになる。一部事務組合議会がどれくらいの頻度で開催されるのか、またどの程度、議員の声が届くのかも不明である。少数会派の議員が選ばれることも難しくなると思われる。

ケアマネジャーでもある筆者が介護保険事業について何か提案したくても、特別区議会の議員選挙で選ばれるだけでは何も提案できず、そこからさらに一部事務組合の議会に選出されなければ議論に参加できない。たとえば、介護保険の認定調査申請処理は法律上三〇日で認定結果をださなければならぬが、現在、大阪市では五〇日以上もかかり問題になっている。筆者も議会を通じて大阪府に改善を求めており、福祉局からは「改善する」との答弁をうけている。また、市民も陳情というかたちで議会に直接声を届けている。このようなことが一部事務組合でできる保証はなく、前節で示した住民自治の条件である市民の声を届ける仕組みが機能しないおそれがある。

また、各特別区の要望をどのように利害調整していくのか、一部事務組合の職員採用はどのように実施するのかも課題になる。

主体的に住民が参加・参画できる仕組みがあるのかとい

が多様化する中、公選の区長・区議会が直接住民の声を聴き、地域ニーズに沿った身近なサービスを決定・提供できる基礎自治機能の充実に向けた仕組みを整える」とことはかけ離れている。

#### (4) 地域福祉を推進する

##### 社会福祉協議会はどうなるのか？

さらに、大阪市の介護保険事業にかかるさまざまな業務委託をうけている大阪市社会福祉協議会と二四区の社会福祉協議会は、大阪市が廃止され特別区が設置されると解散になるとい問題がある。

社会福祉協議会は社会福祉法に基づいて、市町村特別区と行政区のなかに一つしか設置できない組織と位置づけられているので、大阪市と行政区がなくなると解散することになり、新たに特別区社会福祉協議会のみが設置されることになる。つまり、大阪市社会福祉協議会は廃止、二四区の社会福祉協議会は特別区社会福祉協議会へ再編となる。

大阪市の「平成三〇年度委託料支出一覧」をみると介護保険事業会計で約二四億円、介護保険事業以外の一般会計で約一五億円を大阪市・二四区社会福祉協議会に委託している。多額の業務委託について、委託する側は大阪市から一部事務組合になり、受託する側は大阪市・二四区社会福

う点も問題である。権限も財源もないため介護保険事業計画は特別区では策定できず、一部事務組合が策定することになる。先述したとおり、選挙で選ばれた特別区長は介護保険事業で独自のことをしたくてもできず、議員も一部事務組合議会となり意見を伝えるにくくなる。本来であれば、特別区の介護保険事業計画の策定に住民が参加・参画し、地域ニーズを踏まえた各特別区による主体的な創意工夫のもとで、ほかの高齢者施策と一体的に実施することができるとは、そのようなことはできなくなる。これもまさに前節で示した住民自治を拡充していく条件を満たしていないということである。

本来なら地域に根差して行っていく地域包括支援センターの運営や、認知症関連施策、地域包括システム構築の要となる生活支援コーディネーターなど、介護の現場からすると現在でも遠いと感じている声を多く聞くが、一部事務組合になりさらに遠くなり声も届けるのが難しくなる。そのような状況で、医療や介護の多職種連携、地域包括ケアシステムの構築など実現できるのだろうか。

これは「副首都・大阪にふさわしい大都市制度《特別区制度(案)》(二〇一九年二月二六日)で「特別区設置によりめざすもの」として掲げられている「人口減少、少子高齢化が進み、また、社会保障ニーズの増大や行政課題

表 社会福祉協議会に対する大阪市の委託事業一覧(2018年度)

○一般会計	○介護保険事業会計
・地域における要介護者の見守りネットワーク強化事業	・要介護認定・障がい支援区分認定調査業務(概算契約)
・大阪市城東区地域福祉活動推進事業(研修・啓発)業務委託	・要介護認定調査委託(単価契約)
・休日夜間福祉電話相談事業(長期継続)	・老人福祉センター管理運営業務
・成年後見支援センター事業(長期継続)	・介護予防ポイント事業管理業務
・障がい支援区分認定調査業務	・住民の助け合いによる生活支援活動事業管理業務(2ブロック)
・認知症サポーター地域活動促進事業	・介護予防教室事業業務委託(単価契約)
・地域包括支援センター連絡調整事業	・地域包括支援センター運営関連事業(包括的支援業務)
・老人福祉センター管理運営業務	・認知症初期集中支援推進事業
・大阪市生活困窮者自立支援事業(相談支援)	・家族介護支援事業
・大阪市子どもサポートネット	・地域包括支援センター連絡調整事業
・大阪市社会福祉研修・情報センター管理運営業務	・生活支援体制整備事業
・要介護認定・障がい支援区分認定調査業務委託	・おおさか介護サービス相談センター事業(長期継続)

(出所) 大阪市「平成30年度委託料支出一覧」。

社協議会はなくなるのである。また、社会福祉協議会はその名前のとおり各種団体が参画して組織されている。再編にともない、連合振興町会、地区社協、老人クラブ、障害者団体、ボランティア団体など各種団体に与える影響についても大きな課題がある。また、社会福祉協議会はさき以前節で示した住民の参加・参画をコーディネートする中間支援組織でもあるので、組織の再編や一部事務組合の設立によって地域・行政との関係が変化すれば、その機能に少なからぬ影響があるはずである。こうした課題について特別区設置協定書案には記載はなく、大阪市に確認すると住民投票の結果を踏まえて社会福祉協議会自体が判断することであった。社会福祉協議会のなかでは議論がどこまで進んでいるのだろうか。

特別区設置にともなう社会福祉協議会の組織の整理・再編には、かなりの協議、調整、検討が必要で、力量も求められる。本来であれば、社会福祉協議会の再編が市民にどのような影響を与え、どのようなメリット・デメリットがあるのかを、住民投票の前に示すことが真摯な対応ではないだろうか。

おわりに

本稿では、「住民自治」を拡充するための四つの条件を設定し、具体的に介護保険事業を取り上げ、大阪市を廃止分割し特別区を設置すると、基礎自治機能が充実し、住民自治が拡充されるのかについて考えた。そこで明らかになったのは、介護保険事業の事務を一部事務組合が担うことによって、特別区の独自の取り組みはできなくなり、市民の声も届きにくくなるということである。また社会福祉協議会の再編という大きな課題もある。

しかしながら、特別区設置協定書(案)では、一部事務組合は簡単に記載されているだけで、社会福祉協議会の解散は記載されていない。現場の専門職であるケアマネジャーたちと勉強会をはじめたが、ほとんどのケアマネジャーは介護保険事業が一部事務組合で実施されることを知らない。地域の特性に合った事業をそれぞれの特別区で実施していくことができると考えているのである。社会福祉協議会に関係する役員に再編についての理解が進んでいないのが現状である。

住民投票を実施するとき、課題をみえにくくして議論を先送りし、新しくできる自治体や議会や住民に丸投げして責任を押しつけるのは、住民投票を実施する側として不誠

実で真摯さに欠けているといわざるを得ない。これでは先述した「市民参加の梯子」ではせいぜい「3 一方的な情報提供」止まりである。実際にどんな問題があるのか住民投票が実施される前のいまこそ、明らかにしておく必要があるのである。

(参考文献・資料)

- 日本記者クラブ会見資料『新たな大都市制度に向けて』二〇一九年五月一五日。
- 西尾勝「参加の形態」『権力と参加——現代アメリカの都市行政』(東大社会科学研究叢書) 東京大学出版会、一九七五年、六二―七〇頁。
- シェリー・アーンスタイン「住民参加とは、住民に対して目標を達成できる権力を与えること」『It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future.』  
[http://hithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation\\_en.pdf](http://hithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf) (二〇二〇年三月二四日アクセス)
- 初出は Sherry. R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, 1969, pp.216-224.

- 篠原一「市民参加」(現代都市政策叢書) 岩波書店、一九七七年、一〇一―一〇二頁。
- 地域メディア研究所レポート「212の21世紀——マチは変わるか」より第3部・情報編。  
<https://com212.com/212/report21seki/jyoho/jyoho02.html> (二〇二〇年三月二五日アクセス)
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『くすのき広域連合における介護保険事業実施に係る評価・効果検証業務』二〇一九年三月。
- 平成三〇年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金『介護保険事務の広域的实施に関する調査研究事業報告書』エム・アール・アイ・リサーチアソシエイツ株式会社、二〇一九年三月。
- 大都市制度(特別区設置)協議会『特別区制度(案)』より03事務分担、二〇一九年二月二六日資料。
- 大阪市「平成三〇年度委託料支出一覧」。