

1. 目指すべき方向

- 国、広域自治体、基礎自治体の役割分担の明確化
- 住民自治の拡充
 - ⇒ 自らの権限・財源・責任をもって地域経営を行う『地方政府』の確立
- この目標を達成するには、国出先の移管等とあわせ、以下の3つが不可欠
 - ①府市の再編 ②広域機能の一元化 ③区長公選の導入

2. 大都市制度をめぐる歴史的経過

(1) 戦前：特別市運動

国の統治機関である府県から公選市長の6大市が独立する運動

- 住民代表の公選市長をもつ6大市（東京・大阪・名古屋・横浜・京都・神戸）が連携し、官選知事の府県からの独立を目指す『特別市』運動を展開。

(2) 戦中：東京都成立 大阪市の区会消滅

東京都（官選の東京都長官，公選区会はあり）の成立，大阪市は区会が消滅

- 戦時体制が強化されるなかで、昭和18年に、東京府にあわせて、公選市長の東京市を廃止して、東京都が成立。
- 東京都長官は官選。ただし、公選区会は残った。
- 大阪においては、東京と同様、大阪市発足以前、東・西・南・北の4区が置かれ、公選区会が存在した。大阪市発足後も、公選の区議を有する財産区、学区として存続も、戦時下で消滅して、大阪市の吸収された。

(3) 戦後：特別市運動から政令市の成立へ

『特別市』制度の成立（府県の区域外，公選区会）の成立

その後も、特別市指定、市域拡張で5大市と5大府県の対立⇒政令市制度へ

- 戦後占領下の民主化政策のなかで、都道府県知事に公選制が導入された。これにより、官選、公選という一大争点はなくなったが、『特別市』運動をめぐり、5大市側と5大府県側の激しい議論が繰り広げられた。【参考1】
- その結果、『特別市』の規定が地方自治法案に盛り込まれ、区長公選についても、GHQの意向を受け、貴族院の修正動議により成立した。
- その後、実際の『特別市』の指定、また市域の拡張をめぐって、5大市側と5大府県側で論争が繰り広げられた（大阪市と周辺7市町村の合併申請を府議会で否決）。
- 昭和31年の地方自治法改正により、政令指定都市制度が成立。『特別市』制度は廃止された（実際の指定はなし、公選区長も実現せず）。

(4) 政令市制度の導入後：府市の論争と二元行政（区域分断）の固定化

府市で続く市域拡張の論争⇒地方制度調査会の議論

- 名古屋市等の他の大都市と違い、政令市制度導入後も、大阪市と大阪府の間では市域拡張を巡って論戦が行われた。【参考2、3】
- 昭和45年に地方制度調査会から府市の現状を言わば追認する答申がなされた。これにより市域拡張をめぐる論争は絶えたが、「二つの大阪」が固定化する結果にもなった。【参考4】

(5) 現在：改めて大阪にふさわしい大都市制度の議論

現在の200万、300万の大都市で自治が成り立つのか

- 政令指定都市制度の導入後、半世紀以上が経過。既存制度にとらわれず、それぞれの大都市の実情に即した大都市制度がいかにあるべきか、改めて、議論すべき時期に来ている。

【参考1：5大市長の陳情書（昭和20年11月）】

- 1 府県ヨリ独立セル自治的特別市タルベキコト
- 2 市民日常生活ノ福祉ハ市民ノ自治的責任ノ下ニ之ヲ執行セシムルコトシ之ニ必要ナル権限ト責任ヲ市ニ付与セサルベカラズ(略)
- 3 十分ノ財産権ヲ有セシムルベキコト(略)
- 4 大都市ノ日常生活圏ヲ包括スルニ足ル十分ノ市域ヲ有スベキコト

【参考2：中馬市長の答弁（大阪市会決算特別委員会（昭和38年））】

- 人口の割に市域が狭いのは市域発展の障害。
- 周辺都市との合併をすすめて、税金と土地の確保を図りたい。

【参考3：市域拡張をめぐる中馬市長、佐藤知事の発言（第13次地方制度調査会）】

- ・中馬市長：現在の市域では都市行政に統一性と計画性をもたらさない。
市域拡張が過大都市化するという反対の声はあたらなない。社会経済的に完全に一体化しているから、バラバラの行政は過大都市の対策ではありえない。
- ・左藤知事：市域拡張だけで大都市問題が解決されるとは思わない。行政分野毎に関連する範囲が異なる。広域的に処理する行政はケース毎にその実態に即して総合的に処理すべき。

【参考4：第14次地方制度調査会答申（本文抜粋）】

大阪市は都心部の再開発に専念し、府は周辺地域について市町村行政を補完し都市の経営に当たっているという現在の行政体制は府市の二重行政という理論上の問題があるにもかかわらず、その運営の実態においては、地理的な機能分担を図りつつ、それぞれ大都市問題の効率的な処理に努力している状況を認めることができる。

このような現状認識に立脚して考えた場合、今後大阪市周辺地域の一層の都市化の進展に伴って、大阪市と関係市町村の緊密な関係を推進すべきことは当然である。しかしながら、大阪府を存置したまま大阪市の区域を広範囲に拡張することは、その基礎となる地域社会の実態において府とほとんど異なることとなり、府・市の2つの階層の地方公共団体を存置する理由が認められ難いので、大規模な市域拡張の問題については、府県制度将来のあり方との関連において、検討することが適当である。

3. 大阪府域における統治機構のあり方

(1) 現状認識

＜大阪の現状＞

- 大阪は、総生産額（GDP）など、依然、東京に次ぐ高いポテンシャルを有する。
- 近年は、経済の低迷、集積力の低下の悪循環に陥り、人々の暮らしも厳しい状況。
- 大阪低迷は、戦後、とりわけ、右肩上がりの高度経済成長の終焉後、産業構造の転換の遅れなどから、極めて顕著。
- これを、大阪府・市の関係から見ると
 - ＜戦前＞大阪市が市域への産業・人口の集中に対して都市問題を一手に担う
 - ＜高度成長＞大阪市が市域の再開発、大阪府が市域外の都市経営に注力
⇒大阪市域から府域への分散・拡大
 - ＜現在＞投資余力が減少するなか、府市がバラバラで戦略を描いている
人口減少社会への移行という時代変化に対応できていない
大阪トータルでの有効な政策を打つことが出来なかった

【大都市制度の変遷（イメージ図）】

		戦前・戦中	戦後（高度成長期）	（あるべき方向性） 戦後（高度成長終焉後）			
時代の変遷	年代	1920 (T9)	1940 (S15)	1995 (H7)	2005 (H12)		
	人口	大阪府(A) 大阪府(B) A/B	125万人 259万人 48.3%	1940 (S15) 325万人 479万人 67.8%	1955 (S30) 255万人 462万人 55.2%	1975 (S50) 278万人 828万人 33.5%	2005 (H12) 263万人 882万人 29.8%
	大都市政策	<p>○ 都心集中の時代 ⇒ 戦時統制の時代</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 商工業の発展（商業、繊維など軽工業） ・ 経済統制の強化、軍需の拡大 ・ 大阪市への産業、人口の集中 <p>⇒ 大阪市メイン</p> <p>○ 市内の都市問題への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 生活環境の整備（住宅、学校等） ・ 都市交通の整備（地下鉄） <p>○ 市域の拡張</p>	<p>○ 分散・拡大の時代</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 重工業の発展（堺泉北臨海工業地域など） ・ 府域の大幅な人口増（千里、泉北ニュータウン） <p>⇒ 大阪府・大阪市の二頭立て</p> <p>○ 府内全体としての分散 均衡発展</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大阪市 市域の再開発 ・ 大阪府 市域外の都市経営 <p>※1964 (S39) 工場等制限法</p> <p>○ 市域の拡張にピリオド</p>	<p>○ 再び集積重視の時代へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ バブル崩壊、低成長 ・ 投資余力の減少 <p>⇒ 大阪府・大阪市の再編が必要</p> <p>（現在は二元体制の継続 → マツクスバ イタル（負の遺産））</p> <p>○ 集積状況を見定め集中投資</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「市域、市域外」分担から脱却 ・ グローバルな都市間競争に対応 ・ 大都市における自治の確立 			
面積	年代	1920 (T9)	1940 (S15)	1995 (H7)	2005 (H12)		
積	大阪府(A) 大阪府(B) A/B	59km ² 1,814km ² 3.2%	187km ² 1,814km ² 10.3%	1955 (S30) 202km ² 1,809km ² 11.1%	1975 (S50) 206km ² (※S49年の値) 1,858km ² 11.0%	221km ² 1894km ² 11.7%	
大都市制度		1920 (T9) 特別市制の建議 ⇒ 特別市運動	1943 (S18) 東京都制の施行 大阪市東区会解散	1947 (S22) 地方自治法：府県も自治体へ 1956 (S31) 政令市制度の導入	府市による大都市制度議論の再燃 新たな大都市制度の必要性		

<問題意識>

- 府市で統一した戦略を描き、府域トータルでの効果的な施策展開が図られていれば、違った道もあったはず。
- これまでも、府市の間で幾多の連携・協議も、府市それぞれの利害、組織の枠組みを超える取組みに踏み出せなかった。
⇒今こそ、政治のリーダーシップで、方向性を決し、そのもとで期限を区切って協議を進め、府市再編を実現すべき。

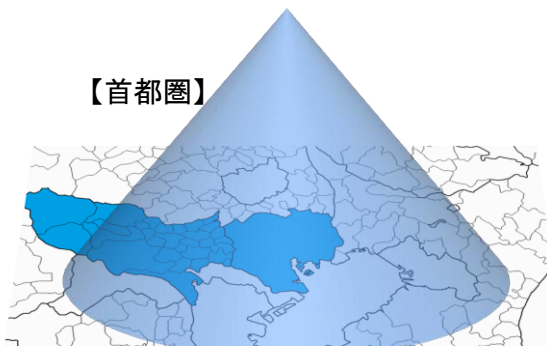
<多様な大都市制度>

- 勿論、府市再編には、我が国の地方自治のあり様、大都市制度の変革が不可欠。
- 社会経済情勢の変化、政令市の多様性に目を向けず、全国一律の画一的な制度を今後も続けることはナンセンス。
- 既存制度にとらわれず、それぞれの地域の実情に応じた大都市制度の実現を働きかける。

【都市の集積と広がり（イメージ図）】

都市の集積と広がり
の状況は、それぞれの
都市によって様々

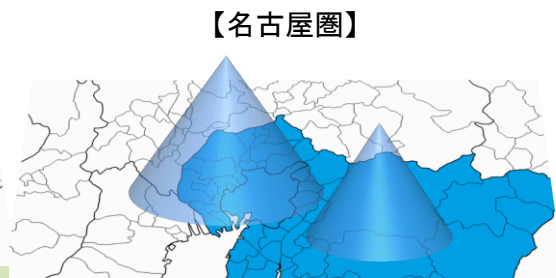
* GDP、事業所数、通勤圏で
都市の集積や広がりをイメージ化



- 東京23区に極めて高い集積
- 横浜市、川崎市、さいたま市等周辺に大きな広がり



- 大阪市に大きな集積
- 市域を越えて府域、さらに京阪神へ広がり



- 名古屋市を中心に集積があるが、三河地方にも集積

(2) 大阪にふさわしい大都市制度の姿

<大阪の特性>

- 狭隘な府域の中心に大阪市が存在。
- 大阪市を頂点にGDPや事業所などの都市集積が府域に広がり、さらには京阪神に連担。
- こうした状況にあるにも関わらず、府市は「市域、市域外」という区域分断に基づく二元行政の状態。
- このまま大阪市域のみをもって「特別市」的な制度を敷くことは、大阪都市圏の分断を招く。
これでは、都市の強み、一体性を十分に活かさない。
- 今後需要が増える福祉などの身近な行政に注力するとともに、大阪都市圏の発展を進めるため、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確にすべき。

<大都市制度の姿>

- 目指すは、二層制の大都市制度。広域自治体である「大阪都」と基礎自治体である「特別自治区」の役割分担が徹底された、大阪の実情に応じた大都市制度。
- 現在の大阪市域は、中核市程度の権能をもつ「特別自治区」に分割。
住民の参政・参画のもと、官僚的な局主導の縦割りの対応に陥ることなく、住民に身近な行政を、地域の実情に応じて迅速・きめ細か・総合的に実施。
- 「大阪都」は、現在の大阪府域を対象に、都市集積を活かした成長戦略・産業振興計画を描き、広域交通インフラ整備などに重点的に取り組む。

(3) 実現の意義

<広域機能の一元化>

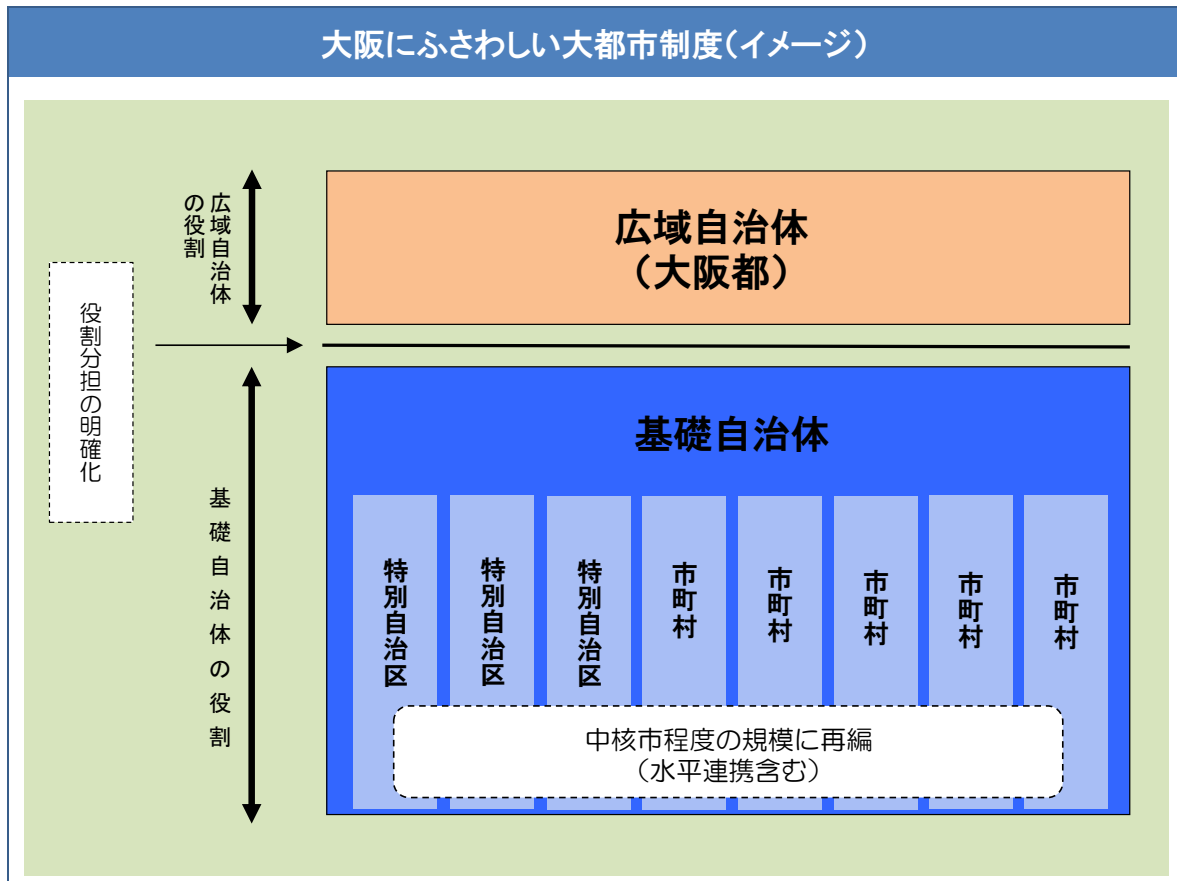
- 府域に広がった都市集積を活かした戦略的な広域自治体の実現。
 - ・ 市域・市域外という区域分断から大阪経済圏の成長戦略の一元化
 - ・ 広域的な視点での都市計画と拠点開発の推進
 - ・ 港湾や鉄道・道路網などの広域インフラ整備の推進 など
- 世界的な都市間競争に打ち勝つ『強い大阪』の実現。我が国の成長を牽引、いざというときに日本が機能不全にならないよう、東京に集中する機能をバックアップ。

<特別自治区の創設>

- 住民の参政・参画のもと、だれもが生涯にわたって生き生きと暮らすことのできる『やさしい大阪』の実現。
- 現在の行政区を基礎自治体である「特別自治区」に再編（合区は協議会で今後検討）。
- 巨大で官僚的、縦割りで住民から遠い存在から、住民の参政・参画のもと住民が自己決定できる住民に近い基礎自治体に転換。

- 住民が決定できる事項を幅広く拡大。決定したものは確実にオペレートできる行政運営体制を整備。
(権限、財源、そして組織・体制面での強化を図ることで、住民ニーズに迅速・的確に対応できる行政システムを確立)

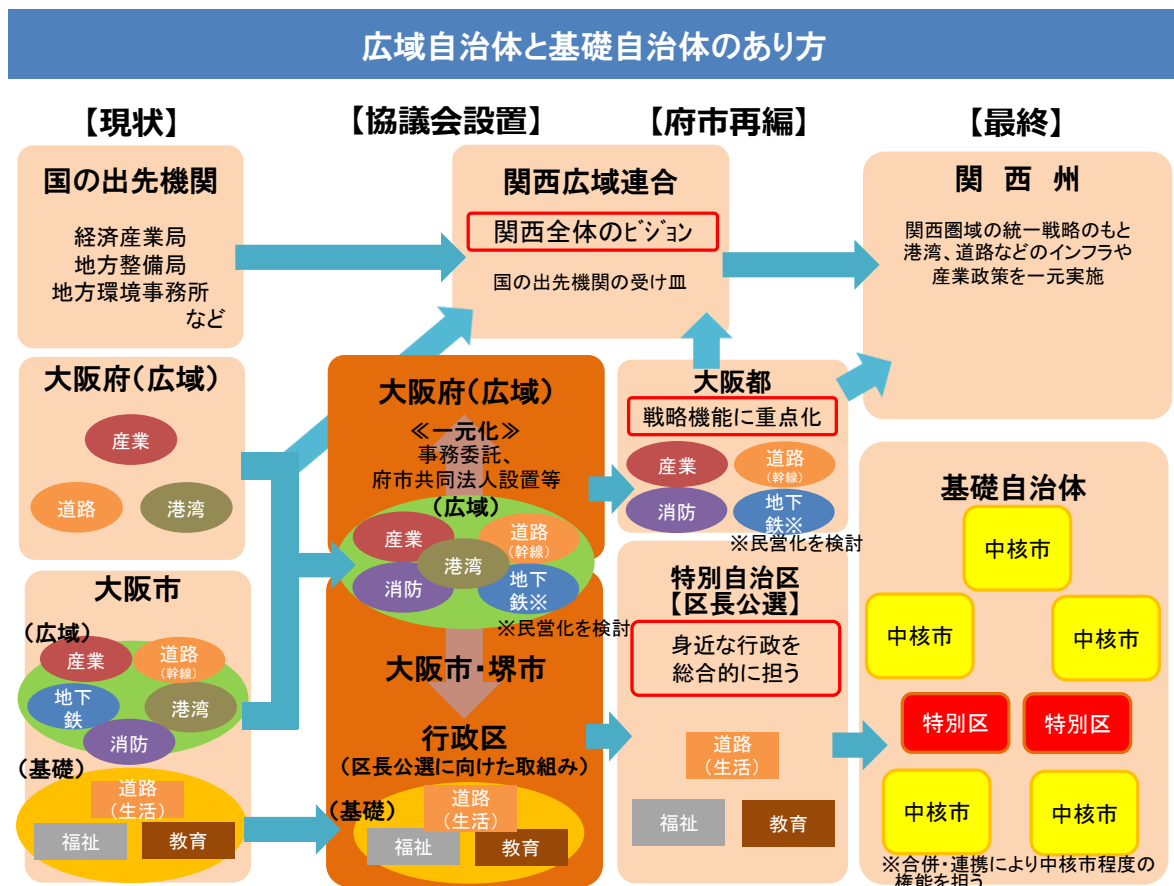
【大阪の再編（イメージ図）】



(4) 工程

- 4年をメドに府市再編により「大阪都」「特別自治区」を実現。
- それまでの間を移行期間と位置づけ。「大阪都構想推進協議会」を設置。
 - ◀協議会▶
 - ・構成：大阪府知事、大阪市長、堺市長
 - ・テーマ：大阪都と特別自治区の役割分担
 - 一元化すべき広域機能とその手法
(移管、委託、共同法人、民営化)
 - 行政区の基礎自治体化
(区長公選、権限・財源・組織体制の強化)
- ⇒ 法改正等を待たずとも可能なものは、府市再編に先行して一元化政令市制度の枠内で可能な限り行政区の権限・財源・組織体制を強化区長公選に向けた取組み
- その上で、地方制度調査会での議論、住民投票、法改正を経て「大阪都」「特別自治区」に再編。

【工程（イメージ図）】



4. 大阪府域における広域自治のあり方

(1) 基本的な考え方

①現状認識

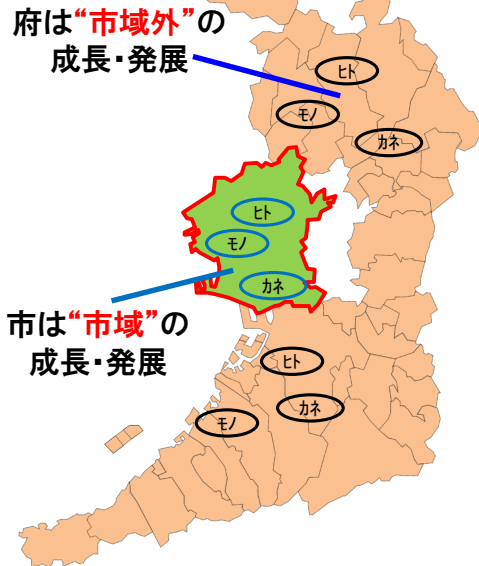
- 都市の発展を支えるためには、その集積に即した広域行政の提供が不可欠。大阪の場合、この役割を府と市で担ってきた。特に、狭隘な大阪の中心に大阪市が位置する地理的特性などから、大阪市が極めて大きな役割。
- 大阪府は市域のことは基本的に大阪市との認識。
- 大阪市は大阪全体のあり方より、各地域の市民ニーズを重視し事業展開。
- こうした「府は市域外、市は市域」を前提に、二人の指揮官が、それぞれの戦略・計画に基づいて施策展開。
- 結果として、大阪全体の都市経営の責任が不明確になるとともに、投資の分散や非効率が生じるなど、大阪トータルの発展・成長を阻害。

②あるべき姿

- 大阪の発展・成長のため、府域に広がっている都市の集積を踏まえ、広域行政の指揮官を一人にして、広域機能の一元化を目指す。
- 具体的には、大阪全体としての統一戦略に基づき、企業集積を図るなど、産業施策を強力に推進。
- あわせて、市域を含め府域トータルの視点で、真に必要な交通インフラの整備を重点的に行うなど、選択と集中にしっかり取組み、大阪の都市としての競争力を飛躍的に高める。
- 大阪全体のセーフティネットを確保するため、基礎自治体のバックアップとして、国民健康保険や介護保険などの運営を担う。

【大阪の現状（イメージ図）】

市域と市域外で区域分断
⇒それぞれでバラバラの戦略
⇒投資の分散、非効率
⇒大阪の発展・成長にマイナス作用



山間部・農村部を有する他府県と違い、府域はほぼ全域都市化

こうした府域で
市は市域、府は市域外との
区域分断的な機能分担の固定化

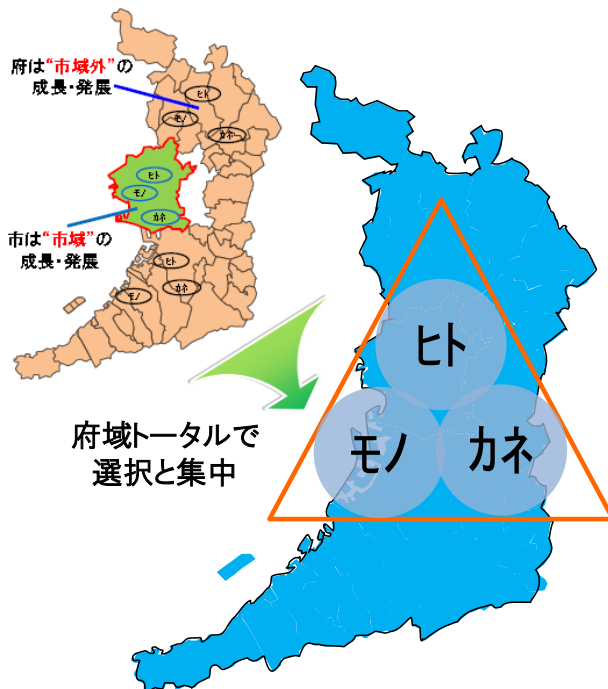


**ふたつの
大阪が存在**

二つの広域機能
バラバラの戦略
投資の分散、非効率
大阪全体における都市経営の
責任が不明確

【広域機能の一元化（イメージ図）】

広域機能の一元化



大阪市、大阪府バラバラでなく
大阪全体で一つの戦略・計画

市域、市域外でなく
大阪府トータルで選択と集中



**広域行政を一元化
して、大阪全体の
都市機能充実！**

統一戦略⇒投資の選択と集中

(2) 一元化による広域行政の強化に向けて

①基本的な考え方

- 広域自治体である「大阪都」が府域に広がる都市集積を活かした統一戦略を策定する。
- これをもとに道路などの法定権限については、広域的な視点から「大阪都」が担う。
- 鉄道や港湾などの公営企業、さらには産業や大学などの任意事務については、「大阪都」への一元化をはじめ共同法人の設置や民営化など、最適な運営形態を目指す。

②対象とする広域行政分野

- 広域行政を一元化する場合、全ての広域機能を「大阪都」に集約するのではなく、「特別自治区」に一元化するものも含め、(産業)(都市計画)(道路)(港湾)(地下鉄)(消防)など、具体の分野毎に最適な執行形態を追求。
- その際、『効率的で最適なサービスの確保』『大阪都市圏、関西経済圏の成長への貢献』『府民、市民のガバナンスの確保』等の基本方向に基づき検討。
- 事業実施の準備が整った分野から、順次一元化を先行実施。

③一元化の手法

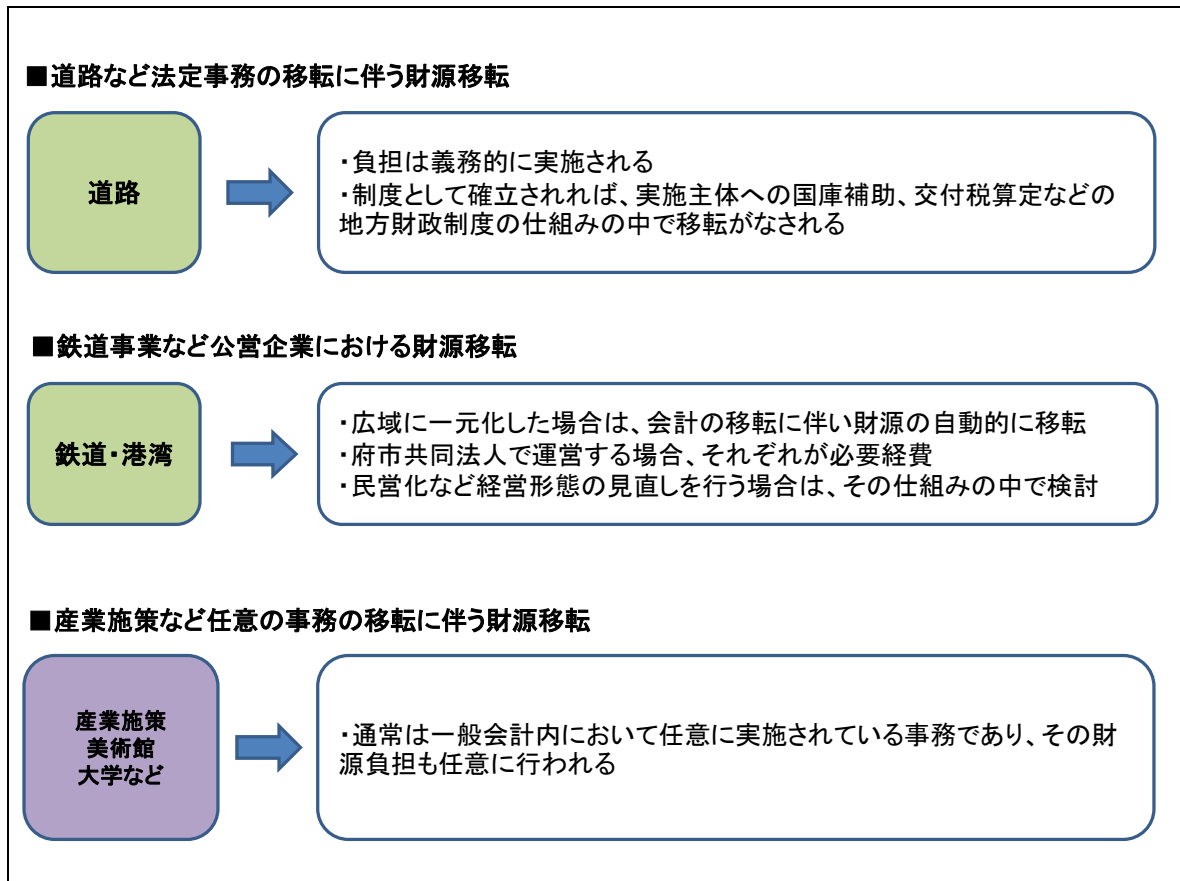
- 一元化の手法としては、
 - ・ 法改正による移管
 - ・ 市から府または府から市への事務・権限の委託
 - ・ 府市の広域機能を切り出して、広域連合の活用
 - ・ 府市共同法人の設置
 - ・ 民営化などを検討。

④財源のあり方

- 一元化による財源は、それぞれの分野毎の手法によって委託費や負担金、出資金等が必要になると考えられることから、府市の事業実態を踏まえ、適切な費用負担スキームを構築。

【財源移転の検討例】

※今後、協議会で具体的な内容を検討



⑤工程

- 4年をメドに府市再編により「大阪都」「特別自治区」を実現するという方向性に沿って、①から③の考え方も踏まえ、以下に工程をイメージで図示。

【工程（イメージ図）】

広域行政のあり方

【基本方向】

- ◎大阪都市圏、関西経済圏の成長への貢献
- ◎府民、市民のガバナンスの確保
- ◎効率的で最適なサービスの確保

➔

すべて広域自治体に集約するのではなく

広域機能ごとに最適な形態を選択

⇒実施可能なものから順次実施

	フェーズ1 (府市再編協議期間)	フェーズ2 (府市再編)	最終ゴール (関西州)
●産業	・関西広域連合は大きな方針 ・大阪の成長戦略は府市で一本化	➔	関西州へ集権 (各圏域毎の戦略は必要)
●都市計画	・府市で戦略を共有 ・都市づくりの実効性を担保 ・個々の権限は政令市	➔ ・広域機能に必要な都市計画は限定的に大阪都へ一元化 ・それ以外の権限は特別自治区	➔
●道路	・道路種別で広域と基礎の役割分担を整理(事務委託等検討) ・生活道路は行政区へ	➔ ・幹線道路は大阪都へ一元化 ・生活道路は特別自治区が管理	関西州と基礎に仕分け
●港湾	府市共同法人(港務局)へ一元化(事業運営は埠頭会社に一本化)	➔ ・大阪湾諸港を関西広域連合へ一元化(事業運営は統合後の埠頭会社に一本化)	関西州へ
●地下鉄	民営化協議、民営化	➔	➔
●消防	・大阪市消防局の機能強化 ・市町村消防のあり方研究(存置か統合か)	➔ 大阪市消防局を大阪消防庁に発展的改組	関西ワイドの指揮系統は関西州に
●大学	府立大学と市立大学の一体的な経営に向けた検討協議	➔ 大阪都公立大学法人の設置	➔
●国民健康保険、介護保険	大阪全域での一体的な運営に向けた検討協議	➔ 新たな運営形態への移行	➔
●水道	大阪市水道局を大阪広域水道企業団に統合し、大阪全域で上水事業を一本化	➔	➔
●病院	公的病院の一体的な経営に向けた検討協議	➔ 地方独立行政法人大阪都病院機構の設置	➔

⑥一元化の意義

	効 果	具 体 例
産 業	<p>◆関西圏域での大きなビジョンのもと、それぞれの圏域が持つ資源をトータルに活用。</p> <p>◆オール大阪として「選択と集中」が図られ、新エネルギーやバイオなど、大阪の強みを活かした企業活動を活性化。</p> <p>◆企業集積の加速や雇用改善を実現。</p>	<p>・大阪から堺の湾岸部に集積するリチウムイオン電池産業等の振興</p> <p>・彩都と大阪駅北地区開発の連携によるバイオクラスターの形成</p> <p>・市内ロボット産業と東部大阪ものづくり企業とのマッチング など</p>
都市計画	<p>◆大阪全体の発展・成長をめざして、統一された戦略・計画のもと、重点的な取組みを展開。</p> <p>◆広域的な視点が必要な都市高速や都市鉄道、拠点開発などについて、府域トータルで一体的に都市づくりを推進。</p>	<p>・広域的視点による拠点開発（大阪駅北地区、大手前・森之宮地区、湊町地区、阿倍野地区など）</p>
道 路	<p>◆高速道路及び幹線道路は広域的視点で「大阪都」が整備・管理。</p> <p>◆生活道路は住民ニーズをしっかりと反映させ、きめ細やかに「特別自治区」が整備・管理。</p> <p>◆この役割分担の明確化により、「市域、市域外」という区域分断に陥ることなく、府市一体で広域幹線道路ネットワークを形成。</p>	<p>・ミッシングリンク（淀川左岸線延伸部）の解消</p> <p>・高速道路料金の一元化（ハイウェイ・オーソリティ構想の実現）</p> <p>・広域緊急交通路の橋梁耐震対策の促進 など</p>
港 湾	<p>◆関西ワイドで大阪湾諸港のそれぞれの強みを活かした統一ビジョンを策定。</p> <p>◆広域的に港湾機能を集約化することにより、世界と伍して競争できる体制を構築。</p> <p>◆あわせて、民間的発想で港湾機能を効果的に発揮。</p>	<p>・阪神港（国際コンテナ戦略港湾）の経営民営化・一元化</p> <p>・府営港湾の経営民営化や大阪湾諸港の経営一元化に向けた戦略の実施 など</p>
地下鉄	<p>◆他の鉄道事業者との結節強化や市域外延伸などにより、都心部、空港や港湾等とのアクセスを強化し、関西圏を支える広域交通ネットワークを確立。</p> <p>◆また、民間的発想による効率的な運営体制のもと、府民の移動手段として、効果的な地下鉄ネットワークを形成。</p> <p>◆さらに、運賃値下げにより利用者サービスを向上。</p>	<p>・関空アクセスの強化（なにわ筋線）</p> <p>・西梅田十三連絡線（大阪駅北地区へのアクセス）の推進</p> <p>・市域外延伸の促進、乗り継ぎ利便性改善 など</p>

消 防	<p>◆大阪全域にわたる消防力の強化。</p> <p>◆より効率的・効果的な消防体制の実現。</p> <p>◆指揮命令系統の一本化による危機管理対応の強化。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高度消防機能の強化 ・広域災害への迅速な対応 ・効率的、効果的に設備を充実など
大 学	<p>◆大阪、関西を代表する大規模な総合公立大学に進化。</p> <p>◆限られた資源を活用した選択と集中により戦略的な大学経営を実現。</p> <p>◆教員、教育施設等を充実。</p> <p>◆世界的に評価の高い大学へ。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事務の一元化による人件費の圧縮 ・キャンパス集約の財源で教育、教育施設を充実 ・重複している学部・学科を集約し、強みを更に強化 ・規模の拡大による専門性向上など
国民健康保険、介護保険	<p>◆保険運営を市町村単位から大阪全体へ一体化。あわせてコールセンター方式による窓口の一元化や口座振替の導入を促進。</p> <p>◆これらにより、保険財政の安定化を図り、大阪に住む全ての人に平等で、全ての人々が安心して暮らせるセーフティネットを確保。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の負担する保険料の安定化(地域ごとの保険料格差の是正、年度ごとの変動の縮小) ・事務処理体制のスリム化 ・システム投資の重複解消 ・大阪全体での保険医療データの活用等により効果的な健康医療政策の推進 など
水 道	<p>◆スケールメリットを活かして効率的な人員体制を実現するとともに、水需要の低下にあわせて施設の計画的な更新を実施し、水道料金の値下げを図る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・料金の値下げ ・浄水場の適正配置の検討、不要不急の浄水場の廃止、売却。跡地の有効活用 ・人件費、事務費の圧縮 など
病 院	<p>◆大阪全域の医療需要への適切な対応や医師確保が行いやすくなる。</p> <p>◆大阪全体の医療サービスの向上や経営の効率化が図れる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高度専門医療への重点化 ・重複機能の集約により強みを更に強化 ・規模の拡大による優秀な医療従事者の確保 ・事務部門の効率化 など

5. 大阪府域における基礎自治のあり方

(1) 政令市（行政区）における基礎自治のあり方

①現状認識

<基礎自治体としての政令市の問題>

- これからの基礎自治体に求められる役割は、住民に身近な存在として、十分な行政サービスを提供していくこと。そのためには、行財政基盤を充実すると同時に、住民が自らの自治体のサービスや施策を自ら決定できるよう、住民自治機能を飛躍的に向上させていくことが不可欠である。
- こうした意味において、政令市、とりわけ人口260万の大阪市は、高次の都市機能を支えるため広域機能と基礎機能の両面を担ってきたが、一方で、住民から遠い存在となり、住民コントロールが十分効かない自治体と言える。
- 今後、住民の厳しい生活を支える役割など、改めて、基礎自治体として担うべき役割を担えるよう行政区を特別自治区に再編すべきである。

(規模が大き過ぎる自治体の問題)

◆住民から遠い存在となり、住民コントロールが十分効かない

- ・ きめ細かな行政サービスが困難（教育、福祉等）
- ・ 肥大化した官僚組織による縦割りの行政運営
- ・ 意思決定に時間を要し、住民応答や施策にタイムラグが生じる（機動性に欠ける）
- ・ 市長に住民の声が届きにくい（局で対応完結など）

- ただし、基礎自治体は規模が小さいほど良いということではない。
- 規模が小さな基礎自治体では、住民の顔が見えるきめ細かな行政が可能であり、地域コミュニティもしっかり守れるといった良い面もある一方で、行財政基盤が弱く、安定性に欠け、総合的な行政サービスが担えないという問題もある。

(規模が小さ過ぎる自治体の問題)

◆行財政基盤が弱く、安定性に欠け、十分な行政サービスが困難

- ・ 住民に身近な行政サービスを総合的に担えない（中核市と比較して）
- ・ 専門職の配置や専門組織の設置が困難
- ・ 行財政運営の効率性が悪くなる

＜行政区の問題＞

- 住民に最も身近な存在である行政区は、政令市の出先機関であるため、次のような問題があり、住民の声が十分に受け入れられる区政が運営される体制になっていない。今後、行政区は、基礎自治体としての機能を十分果たせるよう転換すべきである。

（権限について）

- ・行政区の権限は、戸籍・住民登録、福祉等の窓口業務などに限定。住民サービスの総合的な担い手からは程遠い現状。
- ・組織体制も4課（総務課、市民協働課、窓口サービス課、保健福祉課（保健福祉センター））のみで限定的。
- ・財政面でも少額の区裁量予算のみ。

（行政サービスについて）

- ・教育や危機管理等について、役割が限定的で、きめ細かな対応に限界。そもそも市全体では学校の管理スパンが広過ぎて対応が難しい。
- ・福祉について、市域一律の施策となっており、区ごとの実情に応じたきめ細かな施策が実施できていない

（住民コントロールについて）

- ・行政区では、区長は公選ではなく、区議会もない。
- ・直接請求の単位も市全体となり成立が困難。
- ・行政区に届いた住民の声は本庁に送られ、行政区から直接応答ではない。
- ・以上のように、住民コントロールが不十分であり、応答性の問題もある。

②あるべき姿

＜基礎自治体の役割とあるべき姿＞

- 基礎自治体の役割は、住民に密接な行政サービスを総合的に担うことで、「住民の暮らしを総合的に支え、安心・安全を守る」ことである。
- そのために、基礎自治体においては、まず、行財政基盤の充実を図る。
- また、住民の意思が政策決定に反映され、住民が予算の使途についてチェックできるなど住民自治機能の向上を図る。
- 加えて、住民の生活全般をしっかりとサポートできるよう十分な権限と財源をもつと同時に、総合的で専門性の高い充実した組織体制、かつ行政運営を機動的に行える組織体制を構築する。
- 具体的な権限の範囲としては、広域機能を除く基礎自治体が担うべきあらゆる事務を総合的に担う中核市並みを目指す。

<特別自治区への転換>

- このような基礎自治体の役割を担えるよう、行政区を中核市並み権限をもつ特別自治区に再編する。

【特別自治区への再編方針】

<ガバナンス（住民コントロール）>

- 公選区長を置く
- 公選区議会を置く

<権限>

- 中核市並みの十分な権限と財源を有する

<組織体制>

- 住民生活全般をサポートできる総合的で専門性の高い充実した組織体制を有する

<人員>

- 府内中核市を参考に適正な人員配置を行う

<規模>

- 専門性と効率性に優れた人口30万人程度

<財源>

- 財政調整の仕組みを導入

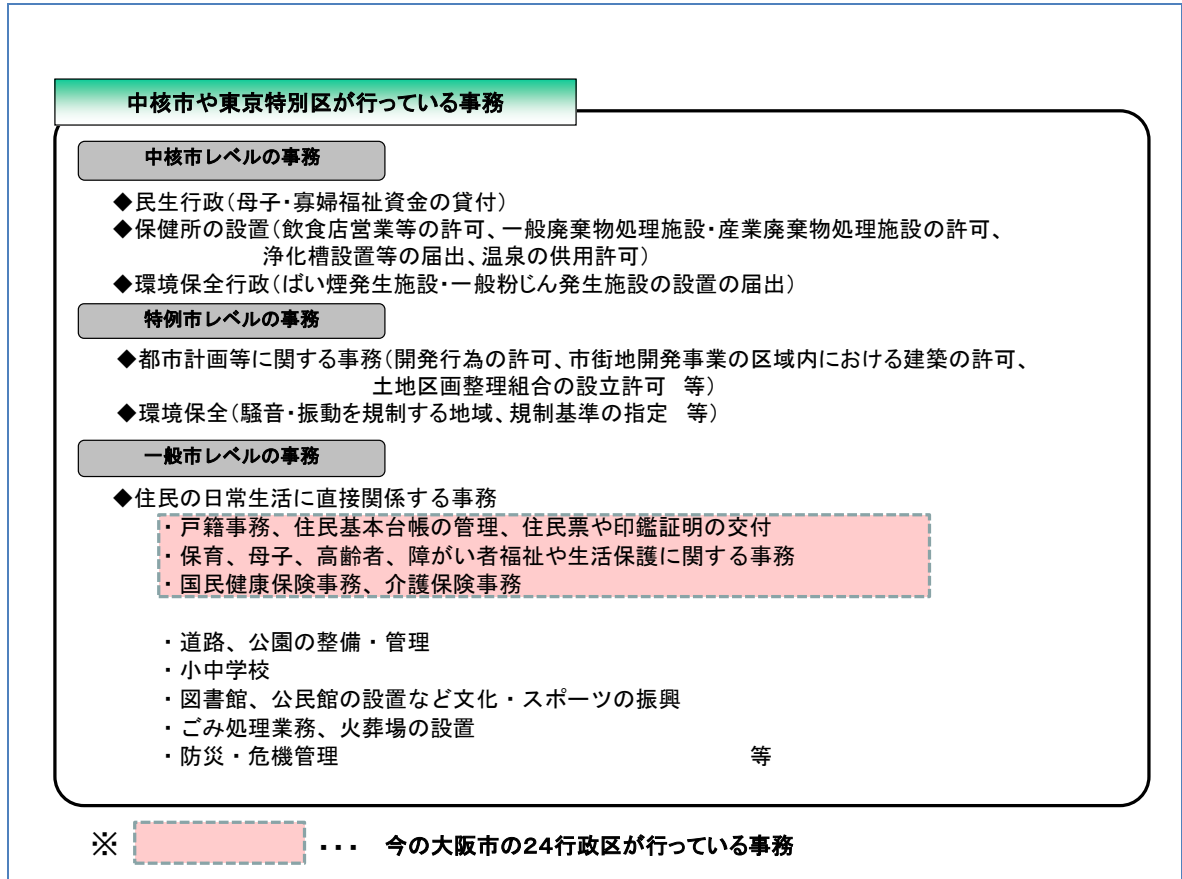
（住民自治機能について）

- 区長を公選とし、市長の部下から住民の声に応える区長へ。
- 区長を公選とし、区議会を設置することにより、住民自治機能を大きく向上させ、住民に身近なこと全般にわたる「自己決定」「自己責任」を実現する。

(権限について)

○ 中核市並みの十分な権限と財源を有する基礎自治体に再編していく。

【基礎自治体の権限】

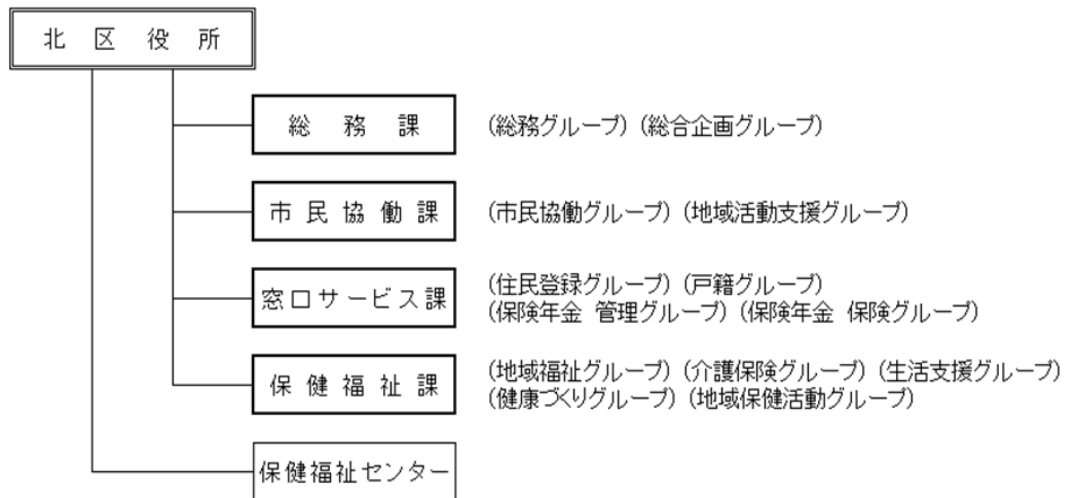


(組織体制について)

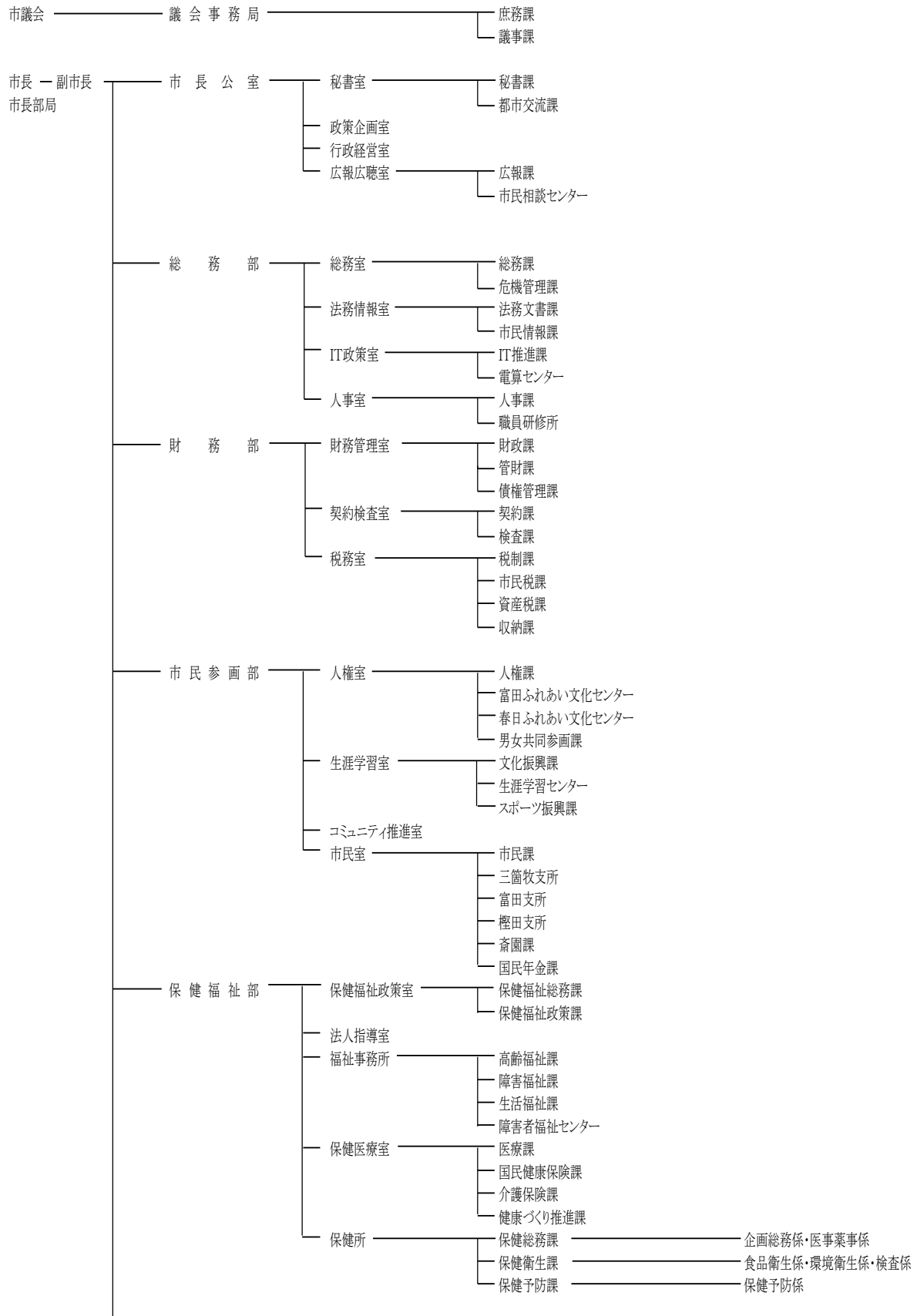
- 下記の視点から、適切な組織体制を確保していく。
 - ・ 中核市並みの行政サービスを実施する組織体制を確保する。
 - ・ 住民の生活全般をしっかりとサポートできる総合的で専門性の高い充実した組織体制にする。
 - ・ 行政運営を機動的に行える組織体制を確保していく。

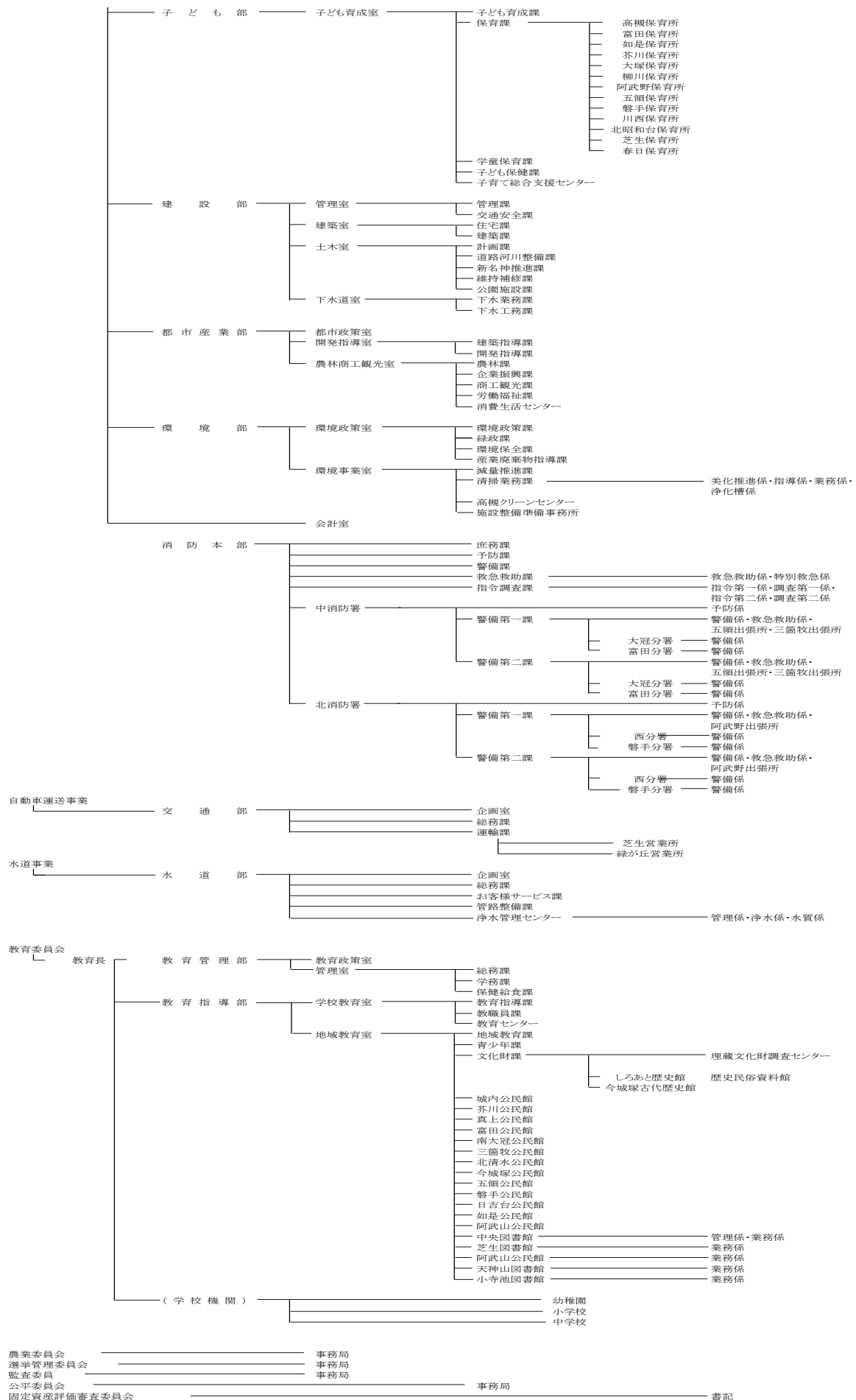
【組織機構図】

大阪市の行政区の組織機構図(北区の例)



高槻市(中核市)の組織機構図

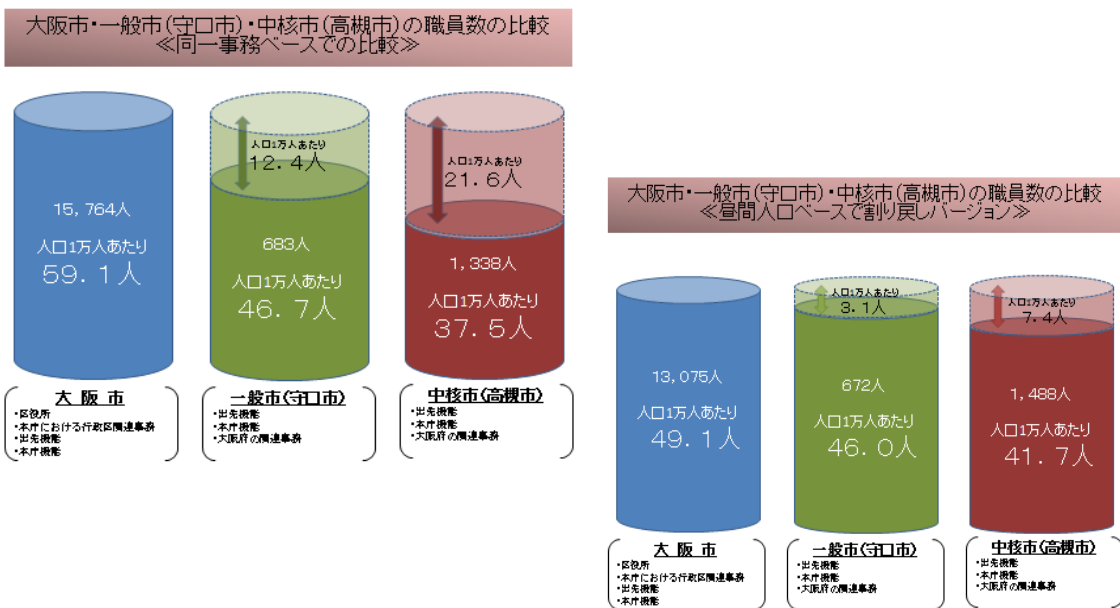




(人員について)

- 中核市を参考に、適切な人員を配置する。
- なお、大阪市の場合は、下図のデータにあるように、府内の中核市（高槻市）や一般市（守口市）と比較して、人口当たりの職員数が多い。このため、両市程度に効率化を図れば、職員総数を増やさなくても再編が可能であると考えられる。

【人員分析（大阪市と一般市、中核市との比較）】



※「本庁における関連事務」

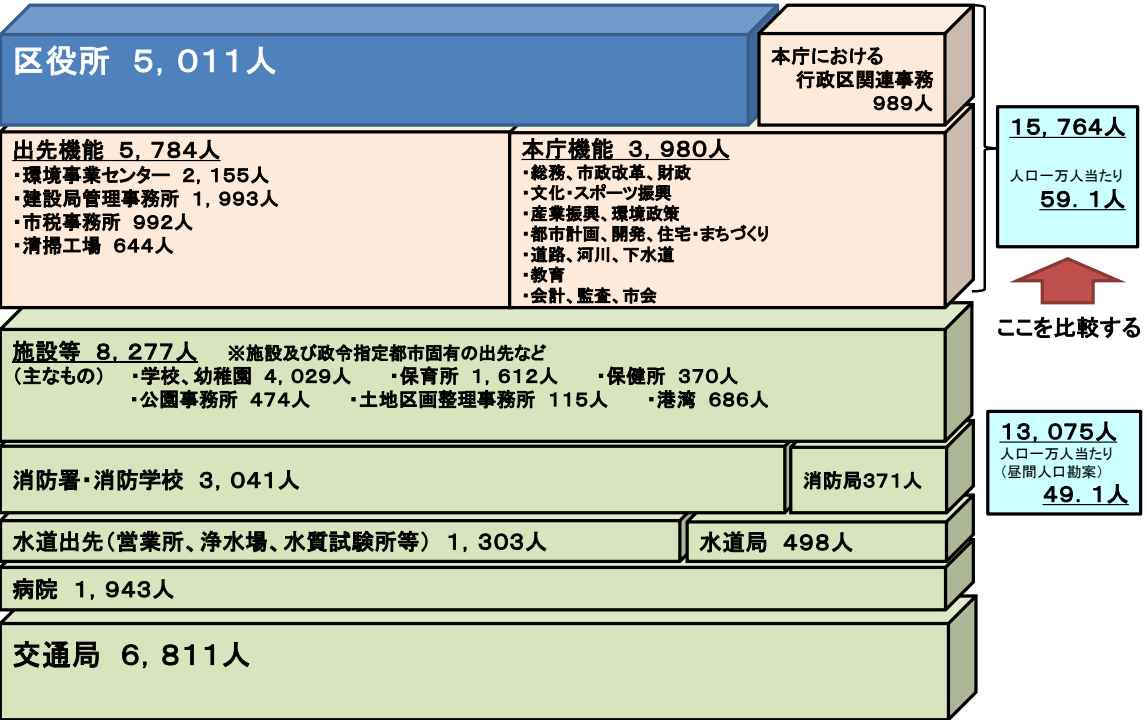
⇒大阪市HP掲載の本庁の事務概要を参考として、行政区関連事務に従事する職員を抜き出し、区内人口で按分

※「大阪府における関連事務」

⇒大阪市の本庁-行政区間と同様に、各市の該当事務に関連する事務に従事する府職員を抜き出し、

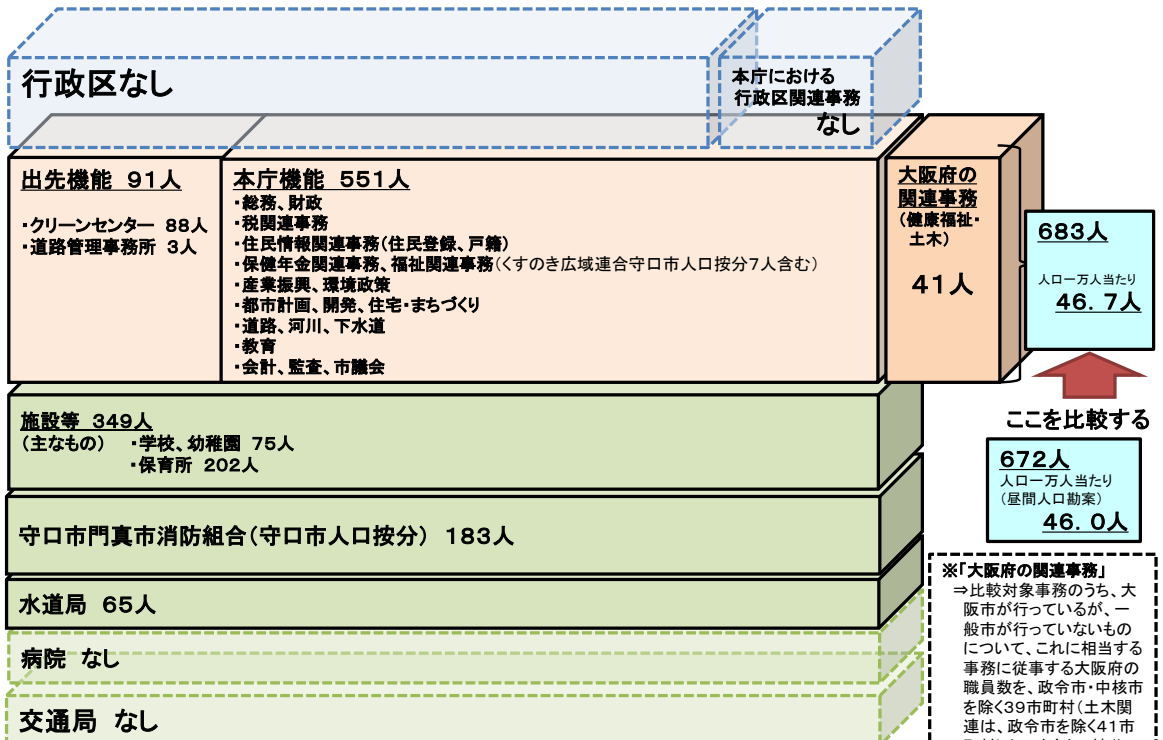
政令市・中核市を除く39市町村人口で按分(事務局で算定)

大阪市の職員数の状況 (総職員38,008人の内訳)



※区役所と学校以外はH23. 4. 1現在、区役所はH23. 5. 1現在。
 ※学校職員数は、H22年度の教育部門職員数4,734人からH23. 4. 1現在の学校以外の教委職員数を除いた数値とした。

一般市(守口市)の職員数の状況 (総職員1,239人の内訳)



※すべて、H23. 4. 1現在の人数である、

※「大阪府の関連事務」
 ⇒比較対象事務のうち、大阪府が行っているが、一般市が行っていないものについて、これに相当する事務に従事する大阪府の職員数を、政令市・中核市を除く39市町村(土木関連は、政令市を除く41市町村)人口をもとに按分(事務局において算定)

中核市(高槻市)の職員数の状況 (総職員2,405人の内訳)

行政区なし

本庁における
行政区関連事務
なし

出先機能 83人

- ・清掃工場 69人
- ・支所 14人

本庁機能 1,194人

- ・総務、財政
- ・税関連事務
- ・住民情報関連事務(住民登録、戸籍)
- ・保健年金関連事務、福祉関連事務
- ・産業振興、環境政策、清掃
- ・都市計画、開発、住宅・まちづくり
- ・道路、河川、下水道
- ・教育
- ・会計、監査、市議会

大阪府の
関連事務
(土木)

61人

1,338人

人口一万人当たり
37.5人

ここを比較する

1,488人

人口一万人当たり
(昼間人口勘案)
41.7人

施設等 512人

- (主なもの)
- ・学校、幼稚園 146人
 - ・保育所 216人
 - ・保健所 66人

消防署 235人

消防本部78人

水道局 90人

病院 なし

交通局 213人

※すべて、H23. 4. 1現在の人数である、

※「大阪府の関連事務」
⇒比較対象事務のうち、大阪府が行っているが、中核市が行っていないものについて、これに相当する事務に従事する大阪府の職員数を、政令市を除く41市町村人口をもとに按分(事務局において算定)

(規模について)

- 人口規模については、
 - ・充実した行財政基盤を確保しつつ、人口当たり経費が最も小さいこと
 - ・住民生活を十分サポートできる特定分野の専任組織や専門職員の配置が可能であること
 から、30万人程度での再編を目指す。(⇒中核市の規模に合致)
- 合区など具体的な方策については、今後、協議会で検討。

【人口一人当たり行政経費（府内市町村）】

◆府内市町村の人口1人当たりの行政経費																				
(単位:円)																				
人口区分	歳出総額		議会費		総務費		社会福祉費		老人福祉費		児童福祉費		保健衛生費		清掃費		消防費		教育費	
政令市	-	537,331	-	1,189	-	48,757	-	40,201	-	23,257	-	44,504	-	18,837	-	17,838	-	14,288	-	41,795
人口30万人以上	②	299,533	①	1,762	③	36,430	⑤	27,070	③	19,054	②	36,579	④	11,494	③	18,804	④	11,669	②	31,832
人口30万人未満	①	293,093	②	2,178	①	35,326	②	26,372	①	17,731	⑤	41,579	①	8,846	①	16,983	①	10,382	④	31,967
人口20万人未満	⑤	316,999	③	2,711	②	36,415	③	27,475	④	19,706	④	39,627	⑤	16,655	②	17,417	②	10,837	③	31,844
人口10万人未満	③	302,836	④	3,596	④	45,698	①	23,620	②	19,039	③	37,272	③	10,697	④	18,842	③	11,223	①	30,450
人口5万人未満	④	310,886	⑤	5,760	⑤	51,754	④	26,502	⑤	22,331	①	27,935	②	9,034	⑤	25,328	⑤	14,903	⑤	33,231

※平成20年度決算(市町村別決算状況調)をもとに人口1人当たりの経費を算出

◆人口規模別に人口1人当たりの行政経費を比較

- ・人口規模20~30万人程度の規模がもっとも小さい。
- ・人口30万人以上では、中核市の特例事務などがあるため、20~30万人規模より大きくなっている。

人口1人当たりの行政経費からみれば、人口規模20~30万人程度が最も低い

◆府内市町村人口規模別の専任組織設置率

(単位:%)

人口区分	企画		行政改革		危機管理		女性政策		環境政策		産業政策	
30万以上 (政令市含む)	①	100.0	①	100.0	①	100.0	①	100.0	①	100.0	①	100.0
30万未満	②	75.0	②	50.0	②	50.0	②	25.0	②	75.0	②	50.0
20万未満	③	45.5	③	45.5	③	81.8	③	27.3	③	45.5	③	27.3
10万未満	④	18.2	④	18.2	④	54.5	④	9.1	④	18.2		0
5万未満	⑤	10.0	⑤	10.0	⑤	10.0		0		0		0

※平成22年7月末現在

◆府内市町村の人口区分ごとの専任組織の設置率を比較

- ⇒・人口規模が大きい団体ほど専任の組織を設置している。専門性が高くなる。
 ・人口規模の小さい団体ほど専任の組織が設定できておらず、1つの課(部署)で複数の業務を担わなければならない組織となっている。

◆府内市町村の人口規模別の専門職員配置状況

(単位:人)

人口区分	ケースワーカー		査察指導員		建築技師	
政令市	①	10.9	①	4.6	①	20.4
30万以上	②	6.0	③	2.5	②	16.3
30万未満	④	5.2	②	2.7	③	14.1
20万未満	③	5.3	④	2.2	④	13.1
10万未満	⑤	2.6	⑤	1.4	⑥	10.1
5万未満	⑥	0.5	⑥	0.5	⑤	12.1

【ケースワーカー】
 > 児童福祉、母子及び寡婦福祉、知的障害者福祉、老人福祉、身体障害者福祉に関する相談・指導・援助等に従事

【査察指導員】
 > ケースワーカーに対し、指導監督として専門的助言、指導訓練、業務の進行管理・職員管理などを行う

【建築技師】
 > 建築に関する事務に従事する技術職員

※定員管理調査(平成22年4月1日現在)における職種別配置状況及び平成22年3月31日現在住民基本台帳人口をもとに作成

◆主な専門職員の人口10万人当たりの職員数を人口区分ごとに算出

- ⇒専門職員の配置状況については、人口規模の大きい団体ほど比較的配置人数が多い。

③実現の意義

- これまで身近ではあったが市役所の単なる出先事務所に過ぎなかった行政区から、十分な権限・財源・組織体制（中核市レベル）を備えた、住民参政による身近な基礎自治体としての特別自治区に転換。
- 公選区長、公選区議会のもとで、住民自治機能が高まり、住民コントロールに基づく「自己決定」「自己責任」の自治が実現する。
これにより、
 - ・住民の声が直接自治体の意思決定に反映されやすくなる
 - ・住民による区政チェックも行いやすくなる
 - ・住民参加のもと、地域課題の解決が、これまで以上に図られることになる
 - ・住民に身近な存在となることで、地域と一体となって地域コミュニティの活性化を図ることができるといった効果を生み出す。
- あわせて、権限・財源・組織体制の強化を図ることで、
 - ・住民に身近な行政サービスを総合的に行うことができる
 - ・教育、福祉等の分野でのきめ細かな行政サービスが可能となる
 - ・官僚組織による縦割りの行政運営が解消する
 - ・迅速な意思決定と、機動的な対応が可能となるといった効果を生み出す。

（２）政令市以外の市町村における基礎自治のあり方

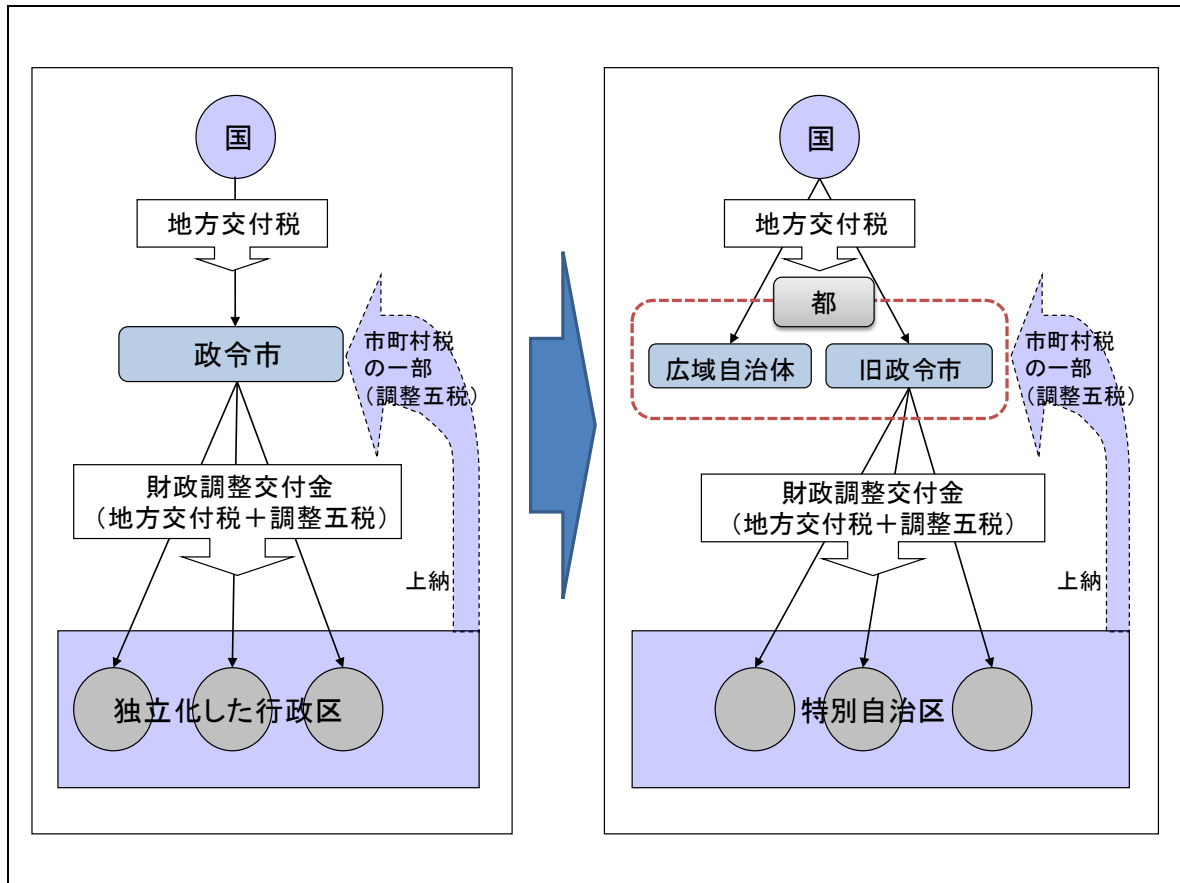
- 府内市町村においても、住民の生活全般をしっかりとサポートできるよう十分な権限と財源をもつと同時に、総合的で専門性の高い充実した組織体制、かつ行政運営を機動的に行える組織体制を構築する。
- 具体的な権限の範囲としては、広域機能を除く基礎自治体が担うべきあらゆる事務を総合的に担う中核市並みを目指す。
- 合併を選択する市町村については、自主的な市町村合併を進める。
- 合併を選択しない市町村については、市町村どうしの広域連携により中核市並み権限を担える実質的な体制整備を図る。

6. 財政調整の仕組みについて

- 特別自治区が財政破綻することなく安定した財政運営を行うとともに、各特別自治区間の財政格差を是正するためには財政調整制度が必要。
- こうした財政調整制度を検討する前提条件は、①現行のサービス水準を維持、②中核市並みのサービスを提供できる財源の確保。
- 制度設計次第で、この前提をクリアーする財政調整は可能。「新たな大都市制度検討協議会」の財政シミュレーションにおいても、例えば、市域の交付税の受け皿を政令市に代わって都が担うような手法を講じれば、財政調整できることが明確にされたところ。
- 今後、協議会で行う新たな都と特別自治区の具体の役割分担の検討にあわせて、財政調整制度の制度設計についても詳細検討を行っていく。
- なお、財政調整の仕組みについては、本来的には、持続可能な大都市運営を実現するための税財源の移譲など、地方税財政制度の抜本的な見直しが必要であるが、すみやかに大都市制度の改革を行うため、当面は現行の地方財政制度を踏まえた検討を進める。

【財政調整制度のイメージ】

(財政調整の仕組み) ※政令市を交付税の受け皿として清算事業团的に存置するケースや、都が旧政令市の交付税の受け皿機能を担うケースが考えられる。



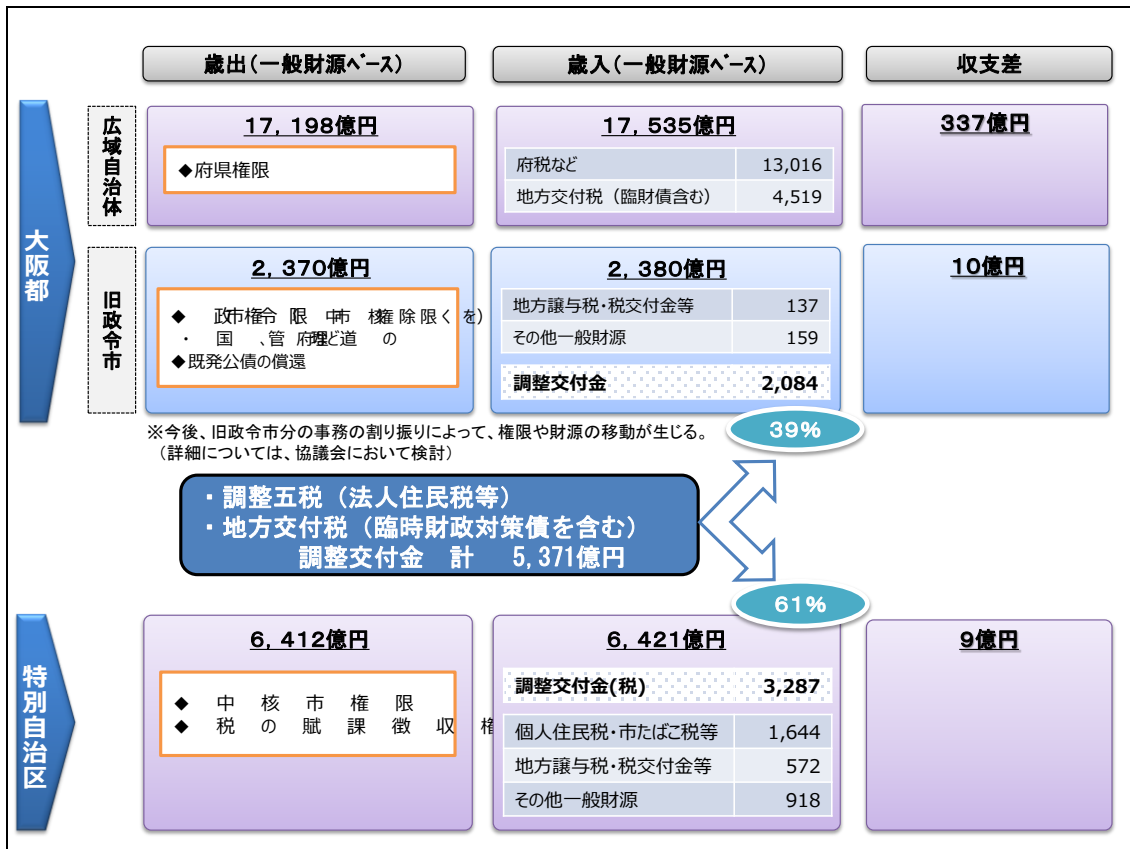
【概要】

- 区長に中核市並みの権限と税の賦課徴収権を付与
- 偏在性の高い法人住民税、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税、事業所税（調整五税）を財政調整の財源として都に拠出（いわゆる上納方式）
- 都は、調整五税に旧政令市分として交付される地方交付税（臨時財政対策債を含む）を加え、財政調整交付金として財政調整
- 配分割合は、特別行政区の収支に配慮して配分

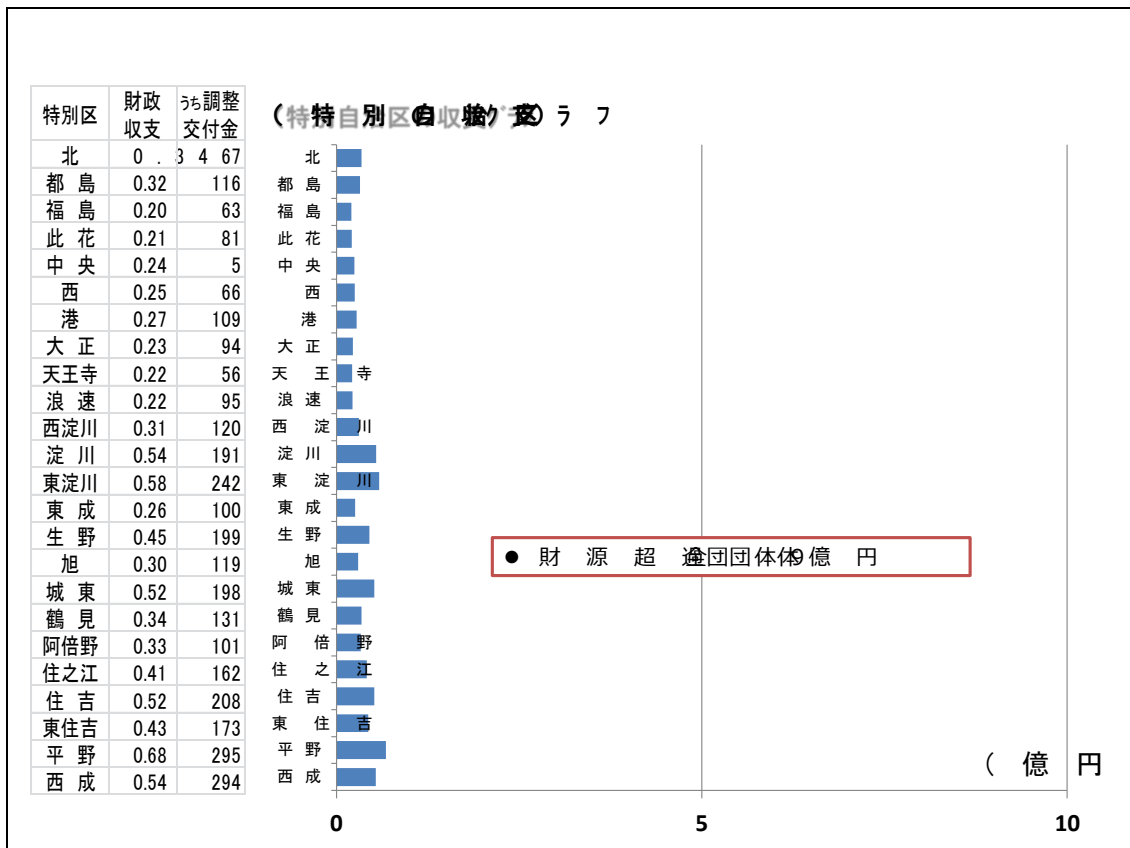
【想定される法改正など】

- 交付税算定について、特別行政区ごとに算定するのではなく、旧政令市分を一体として算定するとともに、交付税の受け皿を都とする交付税法の改正が必要
- また、調整五税を財政調整財源として拠出することや財政調整制度について、地方自治法の改正など明確な根拠規定が必要

(財源配分のシミュレーション)

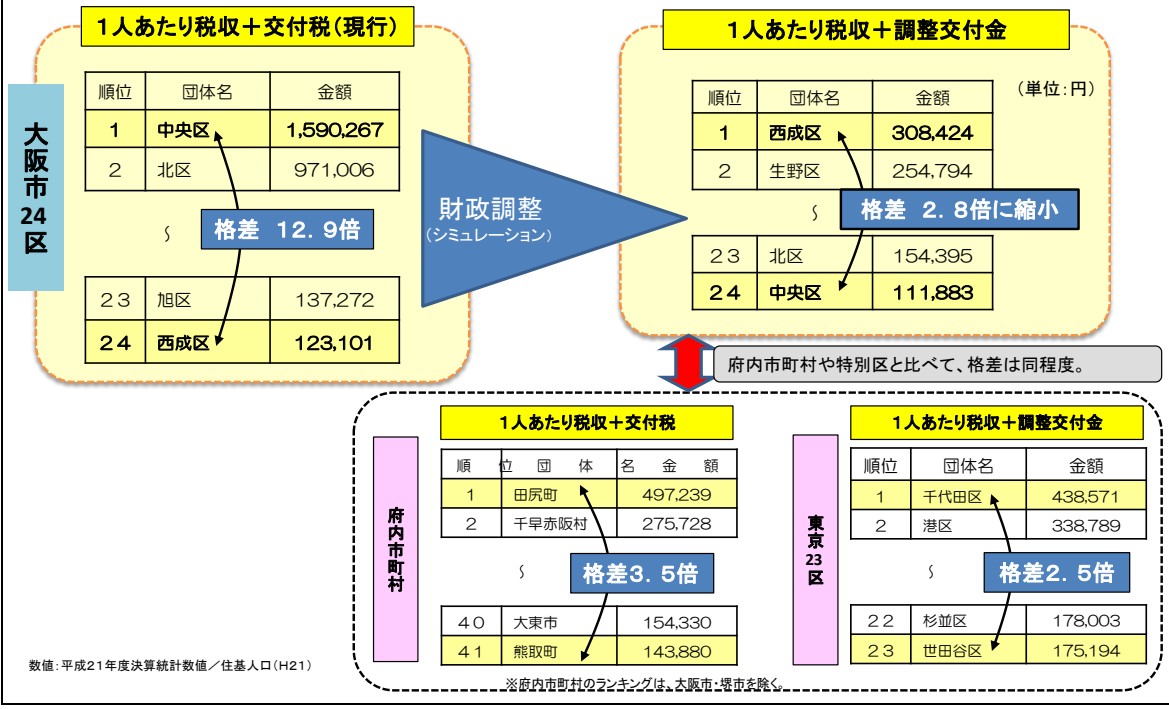


(シミュレーションに基づく収支の状況)



(シミュレーションに基づく格差是正の状況)

- 人口1人あたり税収と交付税(現行)の合計の格差は、最大の中央区と最小の西成区の間で12.9倍。
- 調整交付金による財政調整の結果、格差は2.8倍と縮小。



7. 新たな大都市制度における議会のあり方

(1) 広域自治体における議会のありべき姿

① 議会改革の方向性

(広域自治体にふさわしい議会)

- 広域自治体では、多様な選択肢の中から、大阪にふさわしい政策を選択、実施していくことが求められる。これまで、議事機関として首長のチェック機能に限定される傾向にあったが、より積極的に広域自治体の政策立案、予算編成、施策の執行にかかわっていくことが必要である。すなわち、政治主導での条例の立案、制定が活発に行われる立法機関としての役割を強化すべきである。
- 広域自治体への議会の積極的関与の手法としては、議員の執行部への参画、たとえば部長との兼任することで多様な民意を反映できる議院内閣制の導入も考えられる。

② 議会のサポート体制の充実

- 議員が、これまでの執行部の提案をチェック・追認する役割から、政策や予算の立案、執行に深く関与することとなった場合、議員本人の資質向上はもちろん必要であるが、議員をサポートする体制の充実が必要である。
- 議会事務局の独自性をさらに高めるべく、執行部採用の職員の異動に頼らない、職員採用を追求し、弁護士、会計士といった専門的知見を有する者の登用をすすめ、議員の政策立案を真に支える体制を整備すべきである。
- また、各会派によって大きく政策の方向性が異なることから、一部職員の政治任用を可能とする仕組みも求められる。

③ 選挙

- 広域自治体は、大阪全体の成長戦略や、必要となるインフラ整備を行うことを任務としている。したがって、広域自治体に設置される議会にふさわしい議員を選ぶことが可能な選挙としなければならない。すなわち、広域で行うべき政策選択が焦点となる選挙が望ましい。また、一票の格差をゼロに近づけることも、府民の平等の観点から必要である。
- したがって、大阪全域での大選挙区選挙、比例代表選挙の採用や、その併用が望ましい。

④ 議会コスト

- 現在の大阪府議会の議会コストを下回るよう、広域自治体の議員数や報酬を決定すべきである。ただし、議員をサポートする体制の充実は必要であり、議会事務局を含む議会コストについては必要な範囲で制度設計すべきである。

(2) 中核市並みの基礎自治体における議会のあるべき姿

①議会改革の方向性

(基礎自治体にふさわしい議会)

- 基礎自治体では、住民に密接に関連する数々の住民サービスを提供している。この住民サービスの内容、手法については住民の多様なニーズを反映させる必要があることから、これまで以上に議員が積極的に政策立案、予算編成、施策の執行にかかわっていくことが必要である。すなわち、議員主導での条例の立案、制定が活発に行われる立法機関としての役割を強化すべきである。
- 基礎自治体への議会の積極的関与の手法としては、議員の執行部への参画、たとえば部長との兼任することで多様な民意を反映できる議院内閣制の導入も考えられる。

②基礎自治体の議会のサポート体制の充実

- 議員が、これまでの執行部の提案をチェック・追認する役割から、政策や予算の立案、執行に深く関与することとなった場合、議員本人の資質向上はもちろん必要であるが、議員をサポートする体制の充実が必要である。
- 議会事務局の独自性をさらに高めるべく、執行部採用の職員の異動に頼らない、職員採用を追求し、弁護士、会計士といった専門的知見を有する者の登用をすすめ、議員の政策立案を真に支える体制を整備すべきである。
- また、各会派によって大きく政策の方向性が異なることから、一部職員の政治任用を可能とする仕組みも求められる。

③基礎自治体に設置される議会の選挙

- 基礎自治体は、住民の日々の暮らしに密接に関連する住民サービスの提供を任務としている。議員の選挙にあたっては、このような任務をもつ基礎自治体に設置される議会にふさわしい議員を選ぶことが可能なものとしなければならない。すなわち、地域別、年齢別に多様な住民ニーズを反映する議員を選出する選挙制度が望ましい。
- したがって、基礎自治体の内部での細かな選挙区の設置による地域ニーズの反映、基礎自治体全域を選挙区とすることでの多様な民意を反映、あるいはこれらの折衷型など、地域の事情にあった選挙制度を選択できるよう整備すべきである。

④議会コスト

- 現在の市議会の議会コストを下回るよう、議員数や報酬を決定すべきである。ただし、議員をサポートする体制の充実は必要であり、議会事務局を含む議会コストについては必要な範囲で制度設計すべきである。