

副首都推進本部会議

〈第4回議事録〉

■日 時：平成28年7月22日(金) 14:00～15:02

■場 所：大阪府議会 第1委員会室

■出席者（名簿順）：

松井一郎、吉村洋文、新井純、中尾寛志、山口信彦、黒住兼久、手向健二、
田中義浩、井上幸浩

（手向事務局長）

それでは、予定の時間となりましたので、ただいまから副首都推進本部会議を開催いたします。

本日の出席者はお手元に配付しております出席者名簿のとおりです。

早速ではございますが、本日の議事に入らせていただきます。

本日は、大阪府と大阪市による指定都市都道府県調整会議という位置づけのもとで開催します。

まず、議案（1）大阪における新たな大都市制度（総合区制度・特別区制度）についてでございます。

ここでは大阪における新たな大都市制度について、1つ目として事務局において取りまとめた総合区概案について説明させていただくとともに、2つ目として、8月末から各区、24区でございますが、各区において順次開催する総合区・特別区に関する意見募集・説明会で住民の皆様にお示しする資料案について説明をさせていただきます。

それでは、大阪府市副首都推進局制度企画担当の福岡部長及び水守部長より説明させていただきます。

（福岡副首都推進局制度企画担当部長）

新たな大都市制度である総合区の概案について並びに8月末から開催予定の大阪市民を対象とした住民意見募集・説明会でお示しする資料について説明申し上げます。

説明は資料2、大阪における新たな大都市制度について、資料3、大阪における総合区の概案、資料5、総合区・特別区に関する意見募集・説明会資料（案）の順に進めてまいります。

まず、今回の資料の作成に当たっては、住民の皆様にも、なぜ今大都市制度改革が必要なのかを理解していただくこと、総合区制度と特別区制度の理解を深めていただくこと、総合区については概案でできるだけ具体的なイメージをお示しすること、そして総合区・特別区制度について忌憚のない意見を幅広くいただくことを念頭にまとめてまいりました。

それでは資料2、大阪における新たな大都市制度についてをご覧ください。

全体構成は目次に示しますように、1、大都市制度改革として、これまでの経過、大阪が抱える課題解決に向けて、2、大都市地域における自治制度として総合区制度、特別区制度としております。

まず、なぜ今大阪における新たな大都市制度について検討を行う必要があるかでございますが、4ページ、大都市制度改革～これまでの経過～をご覧ください。

大阪を含む大都市の現状と課題としては、平成25年6月の第30次地方制度調査会答申にも示されておりますように、大都市を取り巻く現状と課題として、住民意思の的確な反映の観点からは、市役所の組織が大規模化し、サービスも幅広くなるため、個々の住民とは遠くなる傾向があるということ、また、効率的、効果的な行政体制整備の観点からは、指定都市と都道府県との行政運営の中で、いわゆる二重行政の問題が顕在化してきており、その解消が求められていることが挙げられます。

一方、国における大都市制度改革の取り組みとして、大都市地域における特別区の設置に関する法律が平成24年9月に公布、これにより指定都市等を廃止し、特別区の設置が可能になりました。また、平成26年5月には地方自治法が改正され、指定都市において今の行政区に代えて総合区の設置が可能になり、あわせて指定都市と都道府県の事務処理の調整、協議の場として指定都市都道府県調整会議の設置など、大都市における課題解決に向けた選択肢が提示されております。

なお、以上の参考として8ページ、16ページに資料を添付しております。

次に、5ページをご覧ください。こうした状況のもと、大阪府と大阪府が取り組んだ改革は、大阪にふさわしい大都市制度の実現であり、特別区の設置により住民自治を拡充するとともに、広域機能を大阪府へ一元化するものでしたが、平成27年5月の住民投票で特別区の設置は反対多数となりました。しかしながら、大阪の抱える課題は解決しておらず、住民自治の拡充や二重行政の解消といった大都市共通の課題解決とともに、引き続きたゆまぬ取り組みが必要でございます。

6ページ、大都市制度改革～大阪が抱える課題解決に向けて～をご覧ください。

長期低落傾向からの脱却、成長エンジンとしての再生を課題としてお示ししております。大阪は、長期にわたる人口流出、GDPのシェア低下、法人税収の落ち込みなど、まさに大阪の低迷は日本の低迷の縮図というべき状況にあります。これまで大阪府と大阪府が広域的なまちづくりやインフラ整備などの広域機能を担い、大阪の成長、発展に取り組み、現在、インバウンド観光など成長に向けて明るい兆しが見えつつあるものの、確かな軌道に乗せるためには残された課題が多い状況にあります。こうした中、大都市の再生は日本再生の切り札であり、日本の成長を牽引する東西二極の一極を担う大阪の実現が必要でございます。

また、大阪には人口減少、超高齢社会が三大都市圏でいち早く到来しており、都心回帰が続く大阪府においても近い将来、人口減少に転ずるおそれがあります。総人口の減少に加え、人口構成の変化、首都圏への人口流出、高齢単独世帯の増加などの影響が懸念される中、人口減少、超高齢社会のもとでも誰もが安心して暮らせる大阪の実現が必要となっております。

また、地方分権改革はいまだ道半ばにあり、住民自治の拡充とより一層の効率的な行政体制の整備など、大都市が抱える課題の解決が急務となっております。さらに、国の出先機関の関西広域連合への丸ごと移管も、政府機関の移転等もなかなか進んでいない状況にあります。今後、広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化、市町村への権限移譲、国からの権限移譲等を進めていくことが必要であります。

以上のような課題解決に向けて必要な都市機能の強化と、それを支える制度づくりの検討を進めていく必要がございます。

7ページに、大阪府と大阪市では副首都推進本部を設置し、府市一体で課題解決に向けた新たな取り組みを進めており、副首都化の推進として、今年度、中長期的な取り組み方向を策定予定です。また、並行して大都市制度の検討を進めており、今後、住民の皆様への十分な説明と意見の聞き取りなどを通じ、副首都にふさわしい新たな大都市制度として総合区制度、特別区制度の検討を進めてまいります。

なお、10ページには三大都市圏の競争力、11ページに三大都市の人口の推計等を参考資料として添付しております。

続きまして、12ページ、大都市地域における自治制度～総合区制度～をご覧ください。総合区制度は、指定都市において住民自治の拡充のため、現在の行政区の権限を強化させた制度であり、議会の同意を得て選任される区長を置き、区長が総合的かつ包括的に事務を執行する制度です。表は行政区と総合区の法律上の制度比較をお示ししたのですが、どちらも地方公共団体の内部組織という位置づけであり、予算の編成や条例の提案等は市長の権限、市長マネジメントのもとにあることには変わりありません。これらの市長マネジメントを踏まえた上で行政区と総合区の主な違いは、区長について、行政区では市長が任命する一般職に対し、総合区では議会の同意を得て市長が選任する特別職となっております。総合区長は主な事務として総合区の政策企画の立案、総合区のまちづくり等の事務、市長の権限に属する事務のうち条例で定めるものを執行いたします。また、総合区長は区役所職員の任免権、市長への予算意見具申権を有する一方、リコールによる解職制度があります。

13ページに大阪市において総合区制度を導入する場合のイメージをお示ししておりますが、大阪市という枠組みが残る中で、市長のマネジメントのもとに現在の行政区が総合区にかわるというものです。大阪市長のもとに、総合区には特別職の区長が置かれ、区の数は、総合区の設置時に合区する場合は複数区に変動いたします。行政サービスの実施主体は大阪市の局と各区で変わりありませんが、総合区では現在の行政区より事務が増えるイメージをお示ししております。

次に、14ページ、大都市地域における自治制度～特別区制度～をご覧ください。特別区は、基礎的な地方公共団体であり、選挙で選ばれる区長、区議会が置かれ、区長が住民に身近な事務を担います。なお、特別区設置法による場合は指定都市等を廃止して特別区を設置いたします。表は、指定都市と特別区の法律上の制度比較をお示ししております。特別区の主な事務といたしましては、一般的な市町村の事務に加え、保健所等の事務を行います。ただし、一般的な市町村の事務のうち、都市計画、上下水道、消防等は都が一体的に行います。なお、詳細については17ページに参考資料を添付しております。

また、課税権についても相違がございます。特別区の場合、通常、市町村税となる法人市民税、固定資産税などの5つの税目は都が課税、都と特別区及び特別区間の財政調整を行っております。

15ページに、大阪市において特別区を設置する場合のイメージをお示ししております。特別区制度では大阪市を廃止して新たに設置する特別区ごとに公選職の特別区長が置かれます。区の数については、現在の24から複数の区となります。行政サービスの実施主体は、

大阪市の場合、局と行政区でしたが、特別区制度の場合は、広域事務は大阪府に一元化されることをお示ししております。

16ページには特別区設置法及び改正地方自治法の概要を、17ページには指定都市と特別区の法令事務権限のイメージをお示ししております。

以上、大阪における新たな大都市制度についての説明でございます。

続きまして、資料3、大阪における総合区の概案を説明いたします。

この概案の位置づけですが、めくっていただいた点線内に記載のとおり、総合区制度の検討を進めるに当たって、住民の皆様から意見をいただくための素材として、市長の指示のもと、副首都推進局において取りまとめたものであり、考えられる総合区の概案を複数お示しし、住民の皆様の意見をお聞きしつつ、市会での議論などを踏まえ、今後、総合区（案）を取りまとめてまいります。

5ページ、「総合区制度」についてをご覧ください。

総合区制度の概要ですが、指定都市の市長の権限に属する事務のうち、主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、行政区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される区長を置く仕組みです。

表の上段、総合区の設置は任意であり、設置する場合は条例を制定いたします。総合区長の身分、事務権限、人事権、予算編成についてはこれまでの説明どおりであり、総合区はこうした特徴を有し、行う事務の範囲は都市の実情に合わせ自治体が条例で主体的に決定するなど自由度が高い制度になっております。

6ページ、総合区設置の意義、効果及び課題をご覧ください。

総合区は、地方公共団体の内部組織という位置づけのもと、住民自治の拡充のため、現在の行政区長の権限を強化させた制度であり、このため、市全体に関する事項、具体的には市長固有の権限である予算編成や条例提案、地方公共団体として実施する事務である計画策定、市域の統一性・一体性が求められる事務である許可基準などは引き続き市長権限として市長がマネジメントすることとなります。すなわち、総合区の意義といたしましては、今申し上げました市全体に関する事項は市長がマネジメントする仕組みの中で、地域の実情に応じた行政サービスをより身近な総合区で実現することとなります。

総合区を設置する場合の期待される効果と想定される課題を7ページに記載しております。効果といたしましては、区長の権限強化と区事務の拡充が図られることで、地域の実情に応じたよりきめ細かい行政サービスが見込まれるとともに、住民協働のさらなる促進による地域課題の解決が一層期待されます。一方で、行政サービスの実施主体が局から区役所に移ることで、職員数の増加など効率性の確保や、知識や経験を有する職員の確保など、専門性の確保が課題となってまいります。このため、総合区の制度化については、総合区事務の拡充と効率性・専門性の確保の双方の観点から、最適なニア・イズ・ベターを追求する必要があります。

8ページ、総合区の概案の作成にあたっての基本的な考え方をご覧ください。

事務分担につきましては、住民に身近な行政サービスを総合区が担えるよう複数の事務レベルで検討し、市統括事務は局で一体的に実施とします。職員体制につきましては、総合区の事務分担に見合った人員を区役所に配置し、事務分担を踏まえつつ、簡素でスリムな職員体制を検討してまいります。

なお、今後、総合区（案）を取りまとめていく中で検討を予定している事項として、財政の仕組みを初め、区の名称と区域、区の事務所位置、設置に伴うコストを想定しております。

9ページには、この基本的な考え方のもと、総合区の事務レベル（案）として3つの案を作成しております。具体的には、A案として、現行の区役所事務に加えて、一般市並みの事務のうち、事務を限定して移管します。また、B案として、一般市並みの事務をベースに検討したもの、さらにC案として中核市並みの事務をベースに検討し、これら3つの案ごとに住民サービスや財政運営の状況等を踏まえ、区の数について検証いたしました。具体的には、区の数案として、事務の拡充に当たり、効率性を考え、合区を前提として、5区、人口45万人程度、8区、人口30万人程度、11区、人口20万人程度の3通りを想定いたしました。なお、具体的な区割りは今後検討するものとし、人口につきましては平成47年の将来推計人口をベースとしております。

10ページには総合区の事務レベルと区の数踏まえた相関関係のイメージを、11ページには地方公共団体の事務権限のイメージを、続く12ページには指定都市、中核市、一般市の権限のイメージをそれぞれ参考資料としてお示ししております。

では、続きまして14ページ、事務分担の考え方をご覧ください。

事務レベル（案）の設定については、先ほどからの説明と重なるので省略いたします。

中段に事務の整理の手順として、（1）現在、局で実施している事務を、市統括事務と市統括事務以外の事務に整理。市統括事務は、先ほどからの説明のとおり、A案からC案ともに局の事務に整理いたします。一方で、市統括事務以外の事務は、法律上の権限区分や事務の性質を踏まえ、A案からC案の異なるレベルで局の事務と総合区の事務に整理しております。次に、（2）現在の区役所及び保健福祉センターで実施している事務につきましては行政区事務に整理し、A案からC案ともに総合区の事務に整理。今申し上げた内容をその下の図にお示ししております。

15ページには市の統括事務について整理をしております。まず、一自治体として実施する事務として、市長固有の権限に属する事務、組織運営にかかわる事務など、また、全市域的な事務として、市域全体の観点から実施すべき事務、一つの総合区では完結しない事務、さらには市域の統一性・一体性が求められる事務などに整理しております。

16ページに、こうした市統括事務の具体例をお示ししておりますが、大阪市という枠組みのもとでの総合区制度であり、市全体で行うべき事務が相当程度、局に残ることになります。

17ページからは、市統括事務以外の事務について、法令上の事務の権限区分や事務の性質を踏まえて、各事務レベル（案）ごとに整理しております。

まず、A案（現行事務＋限定事務）における総合区の事務につきましては、一般市が実施する事務のうち、市民協働の一層の促進や地域の実情に応じたよりきめ細かい行政サービスが期待される次のような事務に限定して総合区で実施するとしております。例えば、市民協働に適した事務であればコミュニティビジネスの支援、老人憩いの家の運営助成など、それぞれの事務について例示を挙げております。なお、既に区役所、保健福祉センターで実施中の事務は総合区で実施と整理しております。

次に、18ページ、B案（一般市並み事務）における総合区の事務ですが、まずA案で総

合区が実施するとした事務は、B案でも総合区で実施するとした上で、一般市が実施する事務をベースに、直接市民を対象とする事務を中心に、住民生活と密接にかかわる事務を幅広く総合区で実施。具体的には、一般市の事務である市立保育所の運営、老人福祉センター管理運営などの事務です。また、中核市の事務であっても民間保育所の設置認可なども総合区で担う事務としております。なお、一般市の事務であっても、事務の性質上または効率性の観点から一体的に実施すべき事務など、点線枠の部分については局での実施としております。

19ページ、C案（中核市並み事務）における総合区の手務をご覧ください。中核市が実施する事務をベースに、事業者を対象とする事務や専門性の高い事務を含め、地域の実情や住民ニーズを踏まえた施策展開が求められる事務は基本的に総合区で実施するとし、例えば中核市の事務である保健所、障がい福祉サービス事業者の指定・指導を初め、指定都市の事務である児童相談所などを総合区での実施としております。ただし、中核市の事務であっても、事務の性質上または効率性の観点から一体的に実施すべき事務は局での実施と整理してあります。

20ページには参考として市統括事務以外の事務を表にまとめてあります。

21ページには現在の区役所、保健福祉センターで実施している事務をお示ししてあります。

22ページ、分野別の事務分担（案）のイメージをご覧ください。

ここからは分野別に代表的な事務を例に挙げ、全体の事務分担（案）のイメージを、また総合区の手務レベルごとに局の手務と総合区の手務を表にお示ししてあります。例えば、A案で総合区が実施する事務は破線内、B案では太線内、C案では二重線内となります。なお、下段の白抜き点線枠内の事務は既に区役所、保健福祉センターで実施中の事務です。こうした各分野ごとの具体的な事務分担案を23ページから28ページの表に事務レベルごとにお示ししてありますが、共通事項として記載のとおり、総合区の手務といたしたもので、予算編成や条例制定にかかわる事務は引き続き市長の権限となります。以下、各分野の個別の説明は省略させていただきます。

なお、これら事務分担の検討に際しましては、別添資料の4を少しご覧いただきたいと存じます。

参考資料、事務分担（案）の検討にあたっては、どのような考え方に基づいて局と総合区の手務に分担したのかをお示ししてあります。めくっていただいた目次にありますように児童虐待対策、こども・子育て支援施策、障がい福祉を初め、市全体計画に基づく任意事務までを整理してありますので、ご参考にしていただければと存じます。

それでは、資料3に戻らせていただきます。30ページ、職員体制（案）の考え方をご覧ください。

総合区における職員体制につきましては、事務分担に見合った人員を局及び総合区に配置し、事務分担を踏まえつつ簡素でスリムな職員体制を検討するとし、この概案では、過去の組織再編の事例を参考に、一定の仮定を置いて、事務レベルと区の数に応じた職員総数のイメージを試算してあります。今後、総合区（案）を取りまとめていく中で詳細を検討してまいります。

職員配置の考え方として、表に現在の実施主体及び実施箇所数の欄に局での実施事務、

区役所での実施事務に分類しております。局の事務のうち太枠で囲んだ現在1か所で実施し総合区へ移管する事務につきましては、総合区への分散化に伴い職員数は増加。また、区役所事務のうち総務課事務等は総合区への集約化に伴い職員数は減少。あわせて総務課以外の事務も一定の集約効果があるものと考えております。

31ページには、30ページの考え方を図でお示ししております。なお、下段の枠囲みの2つ目の丸にお示ししておりますが、1、移管による職員増、2、集約による職員減とも、平成19年に区役所から市税事務所に事務を集約した事例から算出した分散率、集約率を用いて試算しております。また、試算した結果につきましては、移管事務の実態はさまざまであることから、上下合わせて3割程度の幅を持った数値でお示ししております。

32ページ、職員数の試算結果をご覧ください。数字は概数としております。上段の表では、現在の局事務を総合区へ移管することで増加する職員数を、中段の表では、現在の行政区事務を総合区へ集約することで減少する職員数をお示ししております。なお、集約による職員減は総務部門等において考慮しておりますが、その他の部門についても総合区と支所の事務分担や組織体制等について今後検討する中で、さらに減少幅が変動する可能性があります。これらを合算し、下段の総合区移行時の職員数の変化を試算結果としてお示ししております。A案では、5区、8区の場合は職員数が減少することになりますが、11区の場合は30人の減少から50人の増加が見込まれます。また、B案では、5区の場合は職員数が減少いたしますが、8区、11区の場合には増加が見込まれます。さらにC案では、5区、8区、11区いずれの案においても増加が見込まれます。

33ページには、ご参考として局及び総合区のトータルの職員数を概数でお示ししております。

34ページに、今後精査を行う項目についてお示ししております。専門人材の確保、職種別人員数として、専門性を必要とする事務について、知識、ノウハウを持つ専門職等の確保が課題であること。また、現在局で実施している事務を総合区で実施することにより必要となる人員数を職種別に精査することが必要であることをお示ししております。さらに、総合区と支所等の事務分担と組織人員体制については、現在区役所で実施している事務を総合区に移管する場合、総合区及び支所等における事務分担、組織体制及び人員数について、効率的な業務執行体制の確立等の観点から検討し、精査する必要がある、これにより職員数のさらなる抑制も見込めるのではないかと考えております。

続きまして、総合区の概案、36ページ、事務レベル（案）ごとの区数（案）の検証をご覧ください。

今回の事務レベルA案からC案ごとに、きめ細かい行政サービスの提供や行政の効率性の観点から、区の規模、5区、8区、11区を検証の上、住民の皆様に意見をいただくための概案を提示しております。検証に当たっては、きめ細かい行政サービスの提供として、区の数が多いほど地域の実情に応じたきめ細かい行政サービスの提供が可能になる反面、行政の効率性の観点からは、区の数が多いほど必要な職員数が増え、区の数が少ないほど区役所事務の集約による職員数の効率化が大きいという一面があります。

37ページに、こうした観点での検証内容をお示ししております。A案の場合、表に示すような試算結果が見込まれ、いずれもおおむね現員の範囲内であるものの、きめ細かな行政サービスの提供の観点から、8区と11区を選択いたします。B案では、同様におおむね

現行の人員から一定の増減の範囲内である5区と8区を選択。C案では、5区、8区、11区のいずれも職員数が増加するため、その中で最も効率的な5区を選択いたします。

なお、上記にお示ししている職員数の増減は、一定の仮定条件のもとで試算したものであり、今後の精査により変動し、また、総合区と支所の事務分担や組織体制等についての今後の検討結果により減少幅は変動いたします。

38ページ以降は事務レベル案であるA案、B案、C案ごとに選択した概案の概要でございます。各案における職員数や総合区の主な事務内容に加えて、住民の皆様には総合区のイメージを持っていただけるよう、期待される効果の具体例や総合区の組織体制イメージをあわせて記載しております。

A案、B案、C案それぞれの場合に期待される効果の具体例について簡単にご説明いたします。

A案～現行事務＋限定事務～をご覧ください。A案では、まちづくり、都市基盤整備の分野で、放置自転車対策、工営所、公園事務所の業務などを総合区の事務とすることとしており、例えば工営所の場合は道路の日常管理や、放置自転車対策において放置禁止区域の拡大や撤去回数の見直し、また公園事務所についても遊具の使用禁止や樹木の剪定など、住民の要望に対し総合区長のマネジメントのもと、より迅速かつきめ細かい対応が可能になるのではないかとということをお示ししております。

40ページには、B案～一般市並み事務～を総合区事務とした場合の概要をお示ししております。こども・子育て支援の分野で、市立保育所の運営、民間保育所の設置認可などを総合区の事務とすることとしておりますが、41ページに、こども・子育て支援施策の場合、棒グラフで示しますとおり待機児童数は区ごとにばらつきがあり、その解消に向けて、区役所が中心になって、より地域の特性や実情に合った施策の実施が可能となるのではないかとということをお示ししております。

42ページにはC案～中核市並み事務～を総合区事務とした場合の概要をお示ししております。総合区の主な事務として、こども・子育て支援の分野では、児童相談所の運営を総合区事務とし、また、健康・保健分野では、飲食店、公衆浴場等の営業許可・指導の事務を、その他、水質汚濁・土壌汚染対策の事務を総合区の事務としておりますが、期待される効果の具体例として、43ページに、例えば児童虐待対策の場合、区役所とこども相談センターの連携協力が一層密になり、きめ細かい対応が可能となるのではないかと。また、保健所、保健センターの場合、保健サービスの企画から実施までを一体的に総合区が担うことで住民との密接な連携が図られ、生活習慣病の予防施策につなげられるのではないかとということをお示ししております。

こうした各案の総合区のイメージを意見募集・説明会において住民の皆様には丁寧に説明し、事務の拡充に伴うコストも考慮しながら、どの程度の事務レベルと区の数を目指すのか、幅広い意見をいただくとともに、議会においてもご議論いただくことを考えております。

44ページからは、今後、総合区（案）を取りまとめていく中で検討を予定している事項をお示ししております。

45ページ、予算の仕組みをご覧ください。

検討の視点として、総合区長の自律性の強化を挙げております。具体的には、区政マネ

ジメントに必要な権限と財源の確保として、大阪市においては、自律した自治体型の区政運営を目指し、区関連予算に関する改革を実行しておりますが、総合区の設置に際して、予算編成は市長権限である現在の仕組みを基本としつつ、総合区長の予算意見具申権の法整備を踏まえた予算編成への関与のあり方を検討する必要があります。また、自治体運営の一体性の確保として、総合区長が総合的・包括的に事務を処理し、予算執行する一方、政策分野の観点で見ると、各政策は局長がマネジメントするという両面性があります。総合区設置の際に、総合区長が所管する予算の範囲や予算配分の拡大の検討に当たり、政策の一体性の確保についても考慮が必要となります。さらに現在、行政分野別の予算編成を基本として、市全体の予算の見える化に努めておりますが、総合区長の事務の拡大により予算の拡大が見込まれることから、総合区予算の見える化の充実が必要となります。

このように、今後、総合区（案）を取りまとめる中で予算の仕組みを検討し、区政マネジメントに必要な権限と財源の確保、自治体運営の一体性の確保についてバランスのとれた仕組みの構築を検討してまいります。

46ページ、総合区の名称及び区域、総合区の事務所の位置をご覧ください。

総合区の名称、区域及び事務所の位置につきましても、今後、総合区（案）を取りまとめていく中で検討し、整理してまいります。

47ページ、総合区のコストについても、今後、総合区（案）を取りまとめていく中で、事務分担に見合った人員確保を初め、職員数の変化に対応した執務スペースの確保、総合区の設置と事務の移管に伴うシステム改修、その他のコストを整理してまいります。

最後に、総合区（案）の取りまとめに向けて、49ページをご覧ください。

今後、住民の皆様の意見をお聞きしつつ、議会での議論を踏まえ、最終的に1つの総合区（案）を取りまとめていくこととなります。取りまとめる際の視点としては、総合区の意義やコストも考慮した上で、どの程度の事務レベルと区の数を目指すのか、また、総合区と支所のあり方をどうするかなどをお示ししております。

なお、最後50ページにはご参考として人口100万人以上の指定都市11市における1区当たりの平均人口・面積及び大阪市の人口・面積を添付しております。各項目の順位にお示しするように、大阪市は区の数が多く、1区当たりの平均人口が少なく、1区当たりの面積が小さくなっております。

以上、大阪における総合区の概案の説明でございました。

（水守副首都推進局制度企画担当部長）

そうしましたら、続きまして資料5、総合区・特別区（新たな大都市制度）に関する意見募集・説明会資料（案）についてご説明をさせていただきます。

資料5をご覧ください。

この資料は、8月末から全24区におきまして順次開催する予定としております総合区・特別区に関する意見募集・説明会において、住民の皆様からご意見を頂戴するに当たりまして、両制度の内容や特徴についてご理解をいただくため、作成、配付をするものでございます。

1ページの目次をまずお開きください。この資料の構成でございますけれども、全体3部構成としております。1部の総論部分、2部の総合区の概案につきましてはただいまご

説明した内容と重複いたします。これをコンパクトにこの資料ではまとめさせていただいておりますので、改めての説明は省略して、第3部、特別区制度についてご説明をさせていただきます。

恐縮ですけれども、30ページまで飛んでお開きください。

まず、この資料の位置づけでございますけれども、ご留意をいただきたいこととして、下のほうに少し書いております。この資料は特別区制度についてのご意見をいただくために作成したものであること、それから旧協定書につきましては昨年の住民投票で反対多数となりまして、現時点では具体的な制度案がないということを明記しております。なお、説明会でより具体的なご意見を頂戴いたしますために、参考資料といたしまして旧協定書及び昨年実施いたしました住民説明会のパンフレットから制度内容や考え方を一部引用いたしますとともに、住民説明会において頂戴した主な質問、ご意見についてあわせて記載することとしております。

それでは、中身でございますけれども、31ページをお開きください。1、特別区制度の概要でございます。冒頭に網かけをしておりますけれども、特別区は基礎的自治体であり、選挙で選ばれる区長、区議会が置かれ、区長が住民に身近な事務を担う制度であるということを示しております。そして、(1)で特別区設置法の制定といたしまして、平成24年9月に公布された法により東京都以外にも人口200万人以上の指定都市等の区域を包括する道府県において、指定都市等を廃止して特別区を設置することが可能となった旨、それから(2)で、主なポイントについて、現行の指定都市制度との比較についてお示ししております。内容は先ほど資料2で記載しているものと同様でございます。

次に、32ページでございますけれども、2、特別区設置のイメージといたしまして、冒頭に特別区の意義といたしまして、住民自治の拡充と広域機能の一元化の2点を挙げ、その下に現在の府市制度との違いを図示させていただいております。現在の大阪市は基礎自治機能とともに広域機能もあわせて有しておりますけれども、これを基礎自治体としての特別区と広域自治体としての新しい大阪府に再編するものであることをお示ししているものでございます。

それから、33ページをご覧ください。3、特別区設置法で定められた検討事項といたしまして、特別区設置までの手続の概要について順次記載をしております。(1)関係自治体で協議会をまず設置すると。(2)設置の日や、特別区名称、区域、財産処分や事務分担など8つの事項を定めた特別区設置協定書を策定し、(3)議会の承認、(4)住民投票による過半数の賛成を得た上で、(5)総務大臣の決定により特別区が設置されるという流れを示しているところでございます。そして、ページの最後に、今後、皆様のご意見を踏まえ、制度案の検討を進めていきますというふうに結んでおります。

35ページ以降につきましては、先ほど申し上げた参考資料でございます。旧協定書に記載いたしました事項等につきましては、その内容や考え方を住民説明会のパンフレット等から引用いたしますとともに、それぞれの項目の最後に網かけをしておりますけれども、住民説明会で頂戴したご質問やご意見の項目についてあわせて記載をしております。特別区の制度につきまして住民の皆様からより具体的なご意見を頂戴できるよう、意見募集・説明会におきましては十分にわかりやすく説明することを心がけてまいりたいと考えております。

なお、資料6として、昨年4月の住民説明会でいただいた主な質問を一覧表にしたものをお手元に配付させていただいております。これに対する回答につきましては、現在も市のホームページにおいて掲載しているところでございます。

説明は以上でございます。

(手向事務局長)

ありがとうございました。

それでは、ただいま資料について3点ほど説明いたしましたけれども、内容に関しますご質問あるいはご意見等ございましたら挙手の上ご発言いただきたいと思います。

(新井大阪府副知事)

お疲れさまでございました。

質問というかあれなんですけどね。1つは説明が、今の現状から、要するに総合区なり特別区という説明がある中で、これは資料を変えろという意味ではないですけども、初めに大都市圏が抱える固有のいろいろな課題があると。その解決をやっぱり図っていかなあかんと。しかもそれは大阪において顕著であると。だからそれは1つには政策打ってあげばいい話なので、にもかかわらずやはりそれを制度的に何で変えていかなあかんのかと。その案が総合区と特別区ということになると思うんですけども、やっぱりその説明というのはしっかりしなかったら全体が崩れるん違うかなというふうに思います。

あと、そういう現行との比較でいうと、例えば今の大阪市さんは公募区長のもとでかなり権限も、聞いてるところによると局長さんより上の権限を区長さん持ってるのでね。ここで諸々抱えてる課題については一定程度そこで解決できてるんじゃないかという思いも実はあるし、それぞれの区ごとにそれぞれの特色を持たれてるので、それをさらに総合区なりに進めていくという部分というのはどうしてなのかなという部分の説明も要るん違うかなと思います。その前提として、11区、8区、5区というふうになってますよね。何で合区せなあかんのかという部分というのが、そこは説明ないですよ。別に今のままでも制度的にはいいわけですよ。その部分は何でなのか。多分答えはお持ちやと思うんですけども、その辺の説明の仕方。

それともう一つは、これは単純に僕聞いたかもしれませんけれども、説明受けたかもしれませんけど、資料9ページに今言う11区、8区、5区にするのに何で平成47年の人口推計使ってるのかなという部分というのは教えてほしいなど。

もう1点、最後にありましたけど、今後、総合区を取りまとめるに当たって検討をしていく事項というのを挙げられておりますけれども、これについて住民説明会をしていくという、今のこれで説明していくという中で、今後検討していく事項との関係ってどうなのかなと。要するにここの意見をくださいという話なのか、ここはまだ詰まってないので、ここでは提示してないので、そこは除きますという話なのか、その関係がよくわからなかったもので、そこもあわせてご説明いただけたらなと思います。

(福岡副首都推進局制度企画担当部長)

まず、合区の部分でございますが、総合区を設置するに当たりましては、るる説明申し

上げましたように一定の権限を局から区役所のほうに移していくといった部分で、やはりそこは効率性の観点、効果的な行政運営の観点という部分で、一定やはり今の行政区から組織を再編した上でというような前提で、合区ということを前提でお示ししたものでございます。

人口推計でございますが、平成47年の部分につきましては、これは前回の特別区設置協定書が将来推計人口平成47年ということを使用しておりましたので、組織体制の人員のところでもご説明申し上げました、前の平成24年当時のデータであったりとか、当時の特別区制度のときの数字を平成47年の人口ということで使わせていただいております。

(新井大阪府副知事)

何で47年かということがそれではわからへんけど。

(手向事務局長)

すみません、私から。やはり前の特別区の時もそうですし、今回の合区もそうですけれども、やはり区域の線引きを変えるというのは、一旦変えるとそう簡単に短期間で変えることできないものですので、やはり一定長期を見渡して、その人口動向を見据えた上で線引きをするというのが基本的にいいのではないかという考え方で、直近の人口ではなく20年後という形にさせてもらってます。もちろんご意見として20年後がいいのか10年後がいいのかというのはさまざまな意見があろうかとは思いますが、今回の概案の中では20年後の人口をベースにして、まだ線を引く前ですけれども、人口パターン3つということにさせてもらったところです。

(新井大阪府副知事)

あと、今おっしゃった合区するということの事務の合理性という部分が、そうなのかなという気もするけれども、もうひとつ何でやねんという部分が、もうちょっとしっかり説明したほうがえんかなという気がしますけどね。

(中尾大阪市副市長)

合区の件は今日きちっと説明してもらってないですけども、資料3の50ページに指定都市11市の比較が出てますけれども、これ11市じゃなくて指定都市20市で比較しても大阪市の区数はナンバーワンで、また1区当たりの平均面積が一番小さいという結果が出ると思うんですね。市役所の中でもまだ余りオープンになってませんけれども、今、区役所24区ありますけれども、24区の間接業務、今日も説明ありました総務関係の業務ですね、こういう業務については数区で集約できないかという議論は前々からやってますし、それが将来的な合区につながるのかなという思いも持ってるんですけども、いずれにしろ認識としては政令市と比較しても世間並みの水準になってない。もっと広域的により効率的にやるべきやという認識がスタート時点にあるという部分は、新井副知事おっしゃるようにならなければいけないのかなと僕も思います。

それとついでに一つ聞かせてね。同じ資料3の32ページ、33ページなんですけれども、A案、B案、C案で増減数の数字が出てきてるんですけども、これは説明の中にあつた

集約のメリット、それから分散のデメリットありますね。そういう効果のほかに、これ下の33ページとそろえて見たら局の人数が減ることになってあるから、局から区に人が移ってるという前提でこの数字が出てるんですか。

(福岡副首都推進局制度企画担当部長)

はい。それは30ページで職員配置の考え方、局で実施してる1か所という太枠で囲んだ部分、この局で今1か所で集約してる事務を総合区へ移す分があったりしますので、そこで局の職員数が減ったりという分がございます。

(中尾大阪市副市長)

だから局から区に人が移って、しかも分散はデメリットで人が足らんから足さなあかんということですね。ここで議論することかどうか別にして、この議論やっていくと、区役所の議論ばかりになっとるんですけれども、局から区に人が行くわけですから、局は今のままでいいんかという議論も裏返していくと出てくるんですね。そういう検討もどこかで、内部でやらんとあかんのかなと思ってるんでね。

それともう1点ついでに、45ページで総合区予算の見える化のことを触れておられるんですけれども、これは今検討されてる次の市政改革プランの中にも財務諸表の公表と活用の推進というような項目を入れたいと思ってます。現に今その作業してますけれども、その中でも既にワーキンググループが立ち上がって、要は見える化に向けて区役所だけと違って局も含めて全庁的にやっていこうという動きにあるので、ぜひともそういう資料も活用してもっといいものにしていただきたいなと。これはちょっと要望ですけども、お願いしておきたいと思います。

(新井大阪府副知事)

最後聞いたやつで、要するに総合区を取りまとめる中で検討を予定してる事項というものの扱いというのが何でわかりにくいかというと、総合区(案)を取りまとめていく中でという意味がわからへん。要するに時期的なもので住民説明会なりで住民の意見を聞くじゃないですかという話と、取りまとめていく中で今後これを検討していきますという、その関係がよくわからへんのですよ。だから、ここも意見聞かせてくださいねという意味なのか、それとも今後もうちょっと具体化していくのがいつかわからへんけど、その中の話なのかということというのは、もうちょっとわかりやすく教えてください。

(手向事務局長)

私からお答えさせていただきます。

区割りとか名称とかということにつきましては、当然説明会の中で市民さんから意見いただくことはあるかと思いますが、基本的に総合区のコストとかについては、ある程度今3案5パターンとかになってる部分を、今後、説明会及び議会での議論で絞っていく中で、絞られたものについてきっちり精査して出していきたいという思いもあって、当然1つの案に絞っていく中ではこういうことについても具体化していくということでございます。ただ、具体的な区割りの線引きとか名称の話については、議会との議論の状況

がどうなっていくかにもよりますので、その状況を踏まえて今後検討していくことになるかというふうに思っております。

(山口大阪府政策企画部長)

要望なんですけど。なかなか見させていただいて非常に難しいなと思いながら見させていただきましたけど、ただやっぱり住民の方に説明するときに、一生懸命苦労されてて、例えばこども福祉やったら、指定都市の場合は児童相談所ができますよ、中核市やったら保育所設置認可ができますよということで、こういうできるだけ違いというか、何が変わるのかというのをお示しする努力をされてると思うんですけども、もう少し住民説明会的时候に何か絞ってね。今のこども福祉とか。特に総合区でも幾つかの案が出てきてるので、その中で、要は局に残るといふか市長がやられる事務と、実際に総合区長ができる事務というのがもうちょっと見えるようになれば理解も進むのかなと。なかなか非常にどうつくるかというのは難しいんですけども、リクエストだけするとそういうことをやられるほうがもっといろいろと意見もいただけるのかなというふうに思うので、非常に難しい工夫だと思うんですけども、そういうことをちょっとリクエストして申しておきたいというふうに思います。

(黒住大阪市政策企画室長)

すみません、私のほうからも1つだけ聞きますが、資料3の41ページですか、事例1、2、3のことができることになりまふという表示だと思うんですけども、例えば老人福祉センターだとかスポーツセンター、プールの場合ということていうと、これは別に数の分だけに集約するということではなくて、その管理権限が総合区のほうに移ってくるということで、数とはリンクしないという理解になつてゐるんですか。スポーツセンター、プールを5とか8に集約するということではないということ。

(田中事務局次長)

私のほうから説明します。そのとおりで、ちょっと数の問題は市政改革マターとしての議論もあろうかと思ひますけど、これはあくまで管理運営権を総合区長が持つことによつて他の施策との一体性を実施できるのではないかという形でお示しさせていただいております。

(黒住大阪市政策企画室長)

総合区長の総合的な判断でということ。

(田中事務局次長)

指定管理のセレクトとかそういった場面においても区長の思ひを反映することが可能になるであろうという趣旨で書いております。

(新井大阪府副知事)

初めに言つたことと関係するんですけどね。今山口部長も言つたことはもつともで、要

するに何で今大都市制度を変えなあかんのかというのを、事務の効率性とか行政の側からの説明で変えなあかんねんというのでは、どうしてもやはり住民説明会の中で、そこは例えば住民サービスの向上であるとか、あるいは大都市特有の課題の解決であるとか、そういうことのためにある程度制度改革をせなあかんという部分は、役所だけの思いでやっても全然進まへんで、その説明というのは私は大事やと思いますし、そのためにも具体的な事務、あるいは効率性という部分、今とどう変わるのか、どうよくなるのか、場合によってはどう悪くなるのかという部分も含めてしっかり説明したほうがいいかなというふうに思います。

(手向事務局長)

8月下旬からの説明会は、資料は基本的にこれを今使う予定ですがけれども、説明会場で、副知事、山口部長おっしゃられた点も含めて、どういう形でわかりやすく説明できるかということについては、もう少し時間あるので検討して対応するようにしたいと思います。

(松井本部長)

これは総合区というのはあくまで行政区なのでね。予算編成権を持つ区長ができるのではないので。さっき中尾副市長が言ったように、要は他の政令市と比較して区の数が多過ぎるだけではちょっと、多くて何が悪いのという話になってしまうと思うので。ただ、大阪市の場合はこれまで合区してますよね、何度か。1984年かな。南と東が一緒になって中央になってると。当時の議論もちょっと資料として出したらかなあかんの違うかなと思うね。やはりそれ合区するというのは理由があったはずなので。大体理由わかってるんやけど。要は効率化というところで、片方は人口がどんどん減っていったという時代なのでね。繁華街において。だから行政区でなかなかサービス完結させるだけの規模がないという話が出てたので。たかだか30年前なのでね。30年前やっぱりなぜ合区したんやと。それはまさにそこへ住まれてる住民の皆さんのサービスを守るために合区してるわけやから。そういうのも資料としては説明せなあかんと思うね。

(手向事務局長)

ご指摘の部分について、ちょっと資料のつくりとか考えさせていただきます。

(吉村副本部長)

合区に関していうと、ほかの政令市と比較して、最後一覧表のようなものがありましたけれども、大阪市の行政区の大きさとか、あるいは中でやってること、それから数とか面積も含めてそうですけれども、他都市の政令市と比較して、数字出てましたけれども、どのくらい大きく違うのか。かなり違うと思ってるんですよ。やっぱりすごい小さいですし、細かく細切れに分かれ過ぎてる。そういった点が僕は1つ大きな問題かなと思ってまして、そこはほかの政令市も比較したらすぐ出てくることですし、資料を揃えるのもそんなに難しくないのかなと思いますので、時間にもし余裕があるのであればほかの政令市と比較して、大阪市の行政区というのはこういう課題、あるいは事実こうなってるんですよというようなものを参考資料としてつけられるのであればつけたらいいのかなというふうには思

います。要は住民自治を拡充していくということですから、何で必要なのかということにもつながってくると思うんですけどね。総合区にすることによって事務の範囲、中核市か一般市かによってもまた変わりますけれども、どれ並みにするかで変わりますけど、やっぱり大きく変わってくると思うんですよ。ですので、まずその他の政令市の資料というのは準備してもいいんじゃないのかなというふうには思いますね。

それから、やはりなぜこれが必要なのかというところの大阪における課題のようなところ、これも一緒に資料整理してもらって、僕はこの期間で、総合区初めての中でこれだけよくまとめていただいたなというふうに思ってますけれども、実際の説明会とか、あるいは議会での説明とか、そういうときにはわかりやすく課題とか、なぜ必要なのかというところは強調しないと、参加されてる住民の方からすると、難しい制度説明されてもわけわからないということになりますのでね。住民の方がその場において、そこで何を得られて帰っていかれるかという、やっぱり今の現状でいいんですかという問題意識が常にある中での改革の話ですから、その問題意識を持っていただくということは大事なかなというふうに思いますので、その説明の仕方とかというのをちょっと検討していただきたいなと思います。

それから、特別区との比較ということも大事だと思うんですけども、住民の方からすると、例えば文字だけ見れば中核市並み、一般市並みという並びで、特別区のほうも中核市並みとか、前の法定協ではそういう整理もしてましたけれども、じゃ、これ一緒じゃないのという話に、制度に詳しくないとそういうふうに思ってしまうのでね。そういったところを何か具体例、さっき山口部長も言ってましたけれども、何か一個の具体例を用いて説明したりとか、ちょっとその違いの工夫というの、説明の仕方というの、考えるべきなんじゃないのかなというふうに思いますね。

(手向事務局長)

ちょっと共通して説明会の場で、今の大阪、制度改正の必要性の課題の部分と、それから大阪市の置かれてる24区の状況と、その部分については補強できるような、資料についてはちょっと検討させていただきます。説明会資料は正直、印刷の関係もありますのでこれをベースとしてさせていただきたいんですけども、説明会の中で使う資料としてはちょっと別途検討させていただく方向でやりたいと思っております。

かなり意見いただきましたので、この件につきまして最後まとめをいただけるならば知事、市長から一言いただければ。

(松井本部長)

おおむね資料としてよくでき上がってると思います。ただ、あくまで意見を聞くので、今回はこの資料をもとに我々がこれでやりますじゃなくて、もうスタートなのでね。要は中身の説明を丁寧にやると。総合区と特別区。その日に結論出すわけじゃないのでね。要は住民の皆さんによりわかりやすく具体的な例示挙げて説明できるように、そういう説明会をみんなで作っていきましょう。

(吉村副本部長)

僕も資料としては非常によくまとめられてるなというふうに思います。ただ、住民の説明会という意味では、住民の皆さん、やはり全然知識がないままいらっしやいますので、大阪の制度の改革、それ必要なという問題意識がまず1つあると思います。それからもう一つは、細かな制度を具体的に説明してもなかなか難しい面もあって、ずっと入れていくという意味では、何かそれが児童相談所になるのか何になるのか、保育所の設置になるのかわからないですけれども、何か具体例を挙げながらこう変わるんですよ、この仕組みだとか変わりますよと。要は何かわかりやすいサービスの受け手の側の視点からの説明とか意見交換会にしていかないと、何か難しい話して終わったなというふうにならないように、ちょっとそこは留意していただきたいなというふうに思いますね。資料としては僕もこれでいいと思うんですけれども、その現場での説明の仕方、どこに強弱をつけていくかという意味ではちょっと配慮しないと。僕もちょっとしゃべりますけれども、やっぱり制度を1から10まで事細かく説明するというのではないですし、住民の皆さんの意見を聞くということですので、やっぱりずっと入ってこない意見も出ないですから、そのところの整理とか、サービスの受け手の側からという視点での説明というのをちょっと考えていただきたいなと思いますね。

(松井本部長)

今の吉村市長の話でね。保育所設置できるんかと言われたら、できへんわけよね、総合区では。区長が判断して予算つけられるわけじゃないので、ここは。だからそこは意見が具申できますよということと、そこらを丁寧に説明せなあかんと思うね。今一番ホットな話題としては、身近な総合区できたら待機児童解消できるのと言われても、総合区で待機児童解消できるんやったら今の市長でできるはずなのでね。これはやっぱりそういうところの誤解のないように正確な説明が要ると思いますね。

(手向事務局長)

ありがとうございました。今日のご指示を踏まえて当日の準備について調整を進めてまいります。

それでは、今回のこの件はこれで了解いただいたということで、今後の進め方ですが、会議の冒頭でも申し上げましたとおり、総合区・特別区に関する意見募集・説明会の開催を8月下旬から行うことになっております。資料の一番後ろに添付してる参考資料をご覧くださいと思います。

8月31日から来年2月にかけて各区1回、全24回を開催することとしております。当面の開催日時、場所については資料にお示ししておりでございます。この意見募集・説明会では、本日のご指示いただいた内容を踏まえて修正した整理案をもとに住民の皆様にご説明させていただくとともに、ご意見、ご質問をお聞きします。その場には市長、知事にもご出席いただいて対応いただきたいと思っております。よろしくお願ひいたします。

それでは、本日の議題は以上でございます。特になければこれで終了させていただきたいと思っております。