

(案)  
大阪にふさわしい大都市制度  
“大阪都の実現”

～日本の成長をけん引し、人々が生き生きと  
暮らせる“大都市 大阪”を目指して～

(大都市制度推進協議会委員)

大阪府知事 松井 一郎      大阪市長 橋下 徹



## 【本案の位置づけ】

- 本案は、大都市制度推進協議会の委員として、大阪府知事、大阪市長の考えをとりまとめたもの。
- 検討途上の課題もあるが、今後、協議会において、大阪にふさわしい大都市制度の在り方を議論いただき、行政として制度設計を行っていくための大きな方向性を示したものの。

# 目 次

1. 大都市制度に関する基本的な方針	
～大阪都の実現 なぜいま大阪都なのか～	7
(1) 現状と課題	8
(2) 基本的方針～大阪都の実現～	12
(3) 参考資料	16
2. 広域自治体の在り方	23
(1) 広域機能一元化の必要性	24
(2) 目指すべき姿～検討方向～	25
(3) 進め方	28
(4) 大阪府市統合本部における検討状況	29
(5) 参考資料	34
3. 基礎自治体の在り方	43
(1) 基礎自治体のあるべき姿	44
(2) 大阪市の在り方	46
(3) 大阪市以外の府内市町村の在り方	56

4. 財政調整制度	58
(1) 財政調整制度の必要性	59
(2) 財政調整制度の制度設計に向けて	61
(3) 財政調整制度の制度設計イメージ	62
(4) 参考資料	64
5. 議会の在り方	70
6. 新たな大都市制度についての手続き	75



# 1. 大都市制度に関する基本的な方針

## ～大阪都の実現　なぜいま大阪都なのか～

# 1. (1) 現状と課題

## ■ 大阪経済の低迷（＝大阪の危機は深刻）

- ◎ 大阪は依然東京に次ぐ経済等のポテンシャルも、近年、経済低迷、都市集積の低下
- ◎ 産業構造の転換を図るべきところ、新産業の創出や内外の企業誘致が進まず
- ◎ 所得水準の低下、全国一高い生活保護率、高止まりの失業率など住民の暮らしも厳しさを増すばかり



- 都市経営の主体である府市が統一戦略を描き一体性を持った政策を強力に進め、大阪経済を再生し、住民生活の向上につなげていくことが急務
- にもかかわらず、現状は府市の枠組みにとらわれ有効な戦略、政策を打てず

## ▼ これまでの府市の関係

- ▽ **戦前**：大阪と言えば大阪市。大阪市がメインプレイヤー
- ▽ **高度成長期**：市は市域の開発、府は市域外で都市経営 ⇒ 市域外に都市が拡大
- ▽ **低成長時代〔現在〕**：「市域、市域外」ではなく府域全体を見た集中投資が必要な時代

- 
- ◆ 現在は、知事・市長が同一の価値観を共有しており、これまでと違って連携・協議の成果が期待できるが、将来に向かって、安定的なものとするには府市で広域機能を担う仕組みを制度的に見直していく必要



この状況を打ち破るには個別政策レベルの改革にとどまらず、既存の大都市制度の枠をこえて府市再編を行うべき！

## ■ 全国的に見ても・・・

- ◎ 全国均衡発展の高度経済成長の時代を経て低成長時代を迎え、国際的な日本のプレゼンスは相対的に低下 ⇒ 『閉塞感』



- ◎ 国主導の全国画一的な経済政策を抜本的に改め、大阪をはじめとする大都市がそれぞれの地域の核として自らの経済ポテンシャル・特性を活かして、日本の成長をけん引していくことが必要



- “国のかたち”そのものを中央集権型から地方分権型に大胆に転換
- 1956年の地方自治法改正以来、大きな議論もなく続いてきた政令指定都市制度をはじめ大都市制度についても見直していくべき時期
- 大阪から先駆的に大都市制度改革を行い、真の分権の受け皿を整備することで“新たな国のかたち”づくりを推進

## ■ 多様な大都市制度を

- ◎ 歴史的成り立ちや地理的状況、そして人口、経済などの集積力によって形成される多様性を踏まえ、既存制度にとらわれることなく、地域の発意で、自らにふさわしい制度を選択できるようにしていくべき

※世界各国は都市間競争に打ち勝つため大都市制度を柔軟に見直し

『世界的な都市間競争に打ち勝つには・・・』

- ◇ **多様な大都市制度**（全国一律の制度は時代遅れ）
- ◇ **大都市の自立**（行財政面、立法面）
- ◇ **広域行政の強化**（広域機能を一元化）
- ◇ **住民自治の強化**（住民視点での基礎自治体の充実）

- \* ようやく、地方制度調査会での審議や、国会における議員立法の動きなど、国レベルで大都市制度議論が本格化

大都市制度推進協議会で議論を深め、大阪から積極的に発信して、引き続き国をリード

# 1. (2) 基本的方針～大阪都の実現～

## ■ 大阪の特性

- ◎ 狭隘な府域の中心に大阪市が存在
- ◎ 都市の集積も大阪市を中心に、ほぼ府域全域に広がり、さらには京阪神に連担

都市の集積と広がりを踏まえ一体的な都市経営をなすべきところ・・・

## ■ 現状認識

- ◎ 特別市運動や市域拡張運動をめぐる論争
- ◎ 政令市制度を特別市的に運用
- ◎ 「市は市域、府は市域外」という区域分断的な役割分担が固定化
- ◎ 「二つの大阪」「二元行政」の状態  
⇒ 大阪全体の都市経営の責任が不明確
- ◎ これまでの連携・協議の取組みも府市の枠組みをこえた成果はあがらず

＜あるべき方向＞

広域機能を一元化

統一戦略

重点投資

あわせて

- ◎ 大阪市は広域自治体機能と基礎自治体機能の両面を担当
- ◎ 日々の生活が厳しさを増す中で住民生活をきめ細かに守るには、人口267万人の大阪市は住民自治の面で限界

住民の参政・参画で  
身近な行政

公選区長

※堺市の在り方についても検討が必要

## ■ 基本的方向性

### 【大阪都の実現】

- ◆ **広域自治体機能の一元化**：新たな広域自治体（大阪都〔仮称〕）の創設  
※全てを「都」に一元化するのではなく最適な運営形態をめざす
- ◆ **基礎自治体機能の充実**：新たな区（特別自治区〔仮称〕）の設置

#### 【3つのポイント】

<以下、「大阪都」「特別自治区」と記載>

1. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化
2. 都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能を一元化
3. 住民自治が十分働き、迅速、きめ細かで総合的な住民サービスが行えるよう基礎自治体機能を強化

### 大阪都

#### ◆ 世界的な都市間競争に打ち勝つ『強い大阪』の実現

⇒ 大阪都市圏の“成長を”支えるため、  
統一戦略に基づき、強力に政策を推進

⇒ あわせて、大阪全体の“安全や安心”を確保  
するため基礎自治体のバックアップ機能を発揮

目指すのは

“我が国の成長をけん引”

“いざというときに日本が機能不全に陥らないよう、東京に集中する機能をバックアップ”

### 特別自治区

#### ◆ 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ができる『やさしい大阪』の実現

⇒ 特別自治区に再編することで、地域のことは  
住民が自己決定

- 住民自治：公選区長 公選区議会
- 権限・財源：中核市並みの権能  
財政調整の仕組みを導入

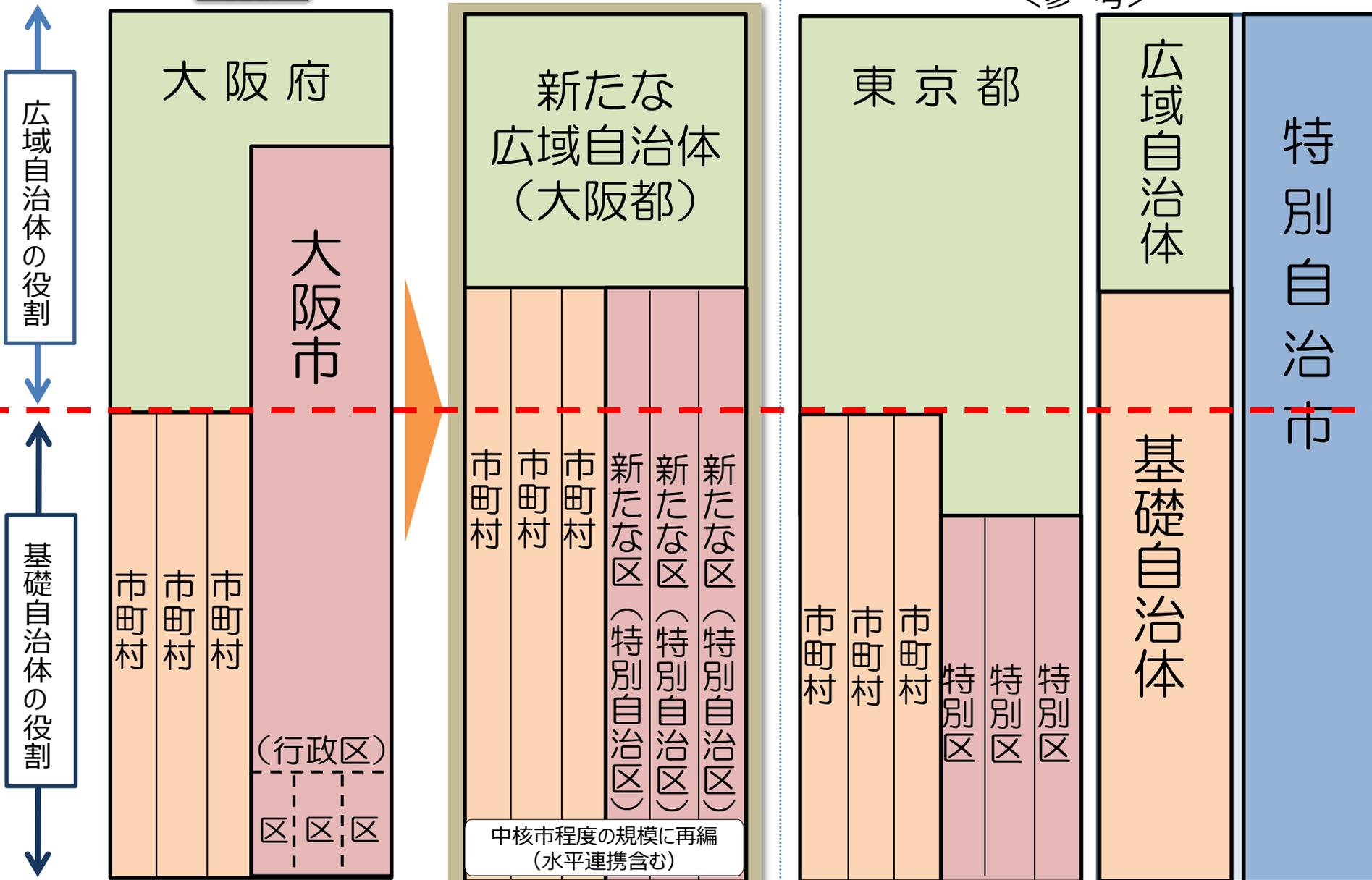
#### （大阪都の優位性）

#### ▼特別自治市等の議論もあるが、大阪では馴染まない

⇒狭隘な府域の分断（中抜け、都市核の喪失）、都市の実態に合わない行政体の誕生、二元行政の固定化、行政区のままでは住民自治に課題

現状

<参考>



※政令市である堺市の在り方についても検討が必要

## ■ 広域自治体機能の一元化

市域、市域外で区域分断  
「二元行政」の状態

“リーダー2人”



広域行政のリーダーは

“1人に！”

## ■ 基礎自治体機能の充実

府県に匹敵する  
大きな大阪市

“リーダー1人”



住民に身近な行政は

“複数リーダーで！”

# 1. (3) 參考資料

# ■大阪経済の低迷

## ①GDP〔名目〕の比較

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料を時点修正

◎ 平成7年と比較して、平成21年においてGDPの減少幅は、大阪府と大阪市が最も大きい

(単位:億円)

	H7	H12	H17	H21	H7⇒H21
東京都	806,768	910,241	927,009	852,016	105.6%
神奈川県	314,428	318,754	313,953	297,476	94.6%
愛知県	327,673	331,977	354,783	318,913	97.3%
<b>大阪府</b>	<b>403,241</b>	<b>393,492</b>	<b>381,823</b>	<b>358,265</b>	<b>88.8%</b>
横浜市	123,778	129,786	128,261	123,992	100.2%
名古屋市	125,781	134,550	133,815	116,670	92.8%
<b>大阪市</b>	<b>223,496</b>	<b>219,012</b>	<b>209,342</b>	<b>196,532</b>	<b>87.9%</b>

出展)内閣府県民経済計算、各市HPより

## ②事業所数の比較

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料より

※昭和61年時点を100として事業所数の変化率を見ると

- ◎ 大阪市は、平成18年時点で27.1%減の72.9%となり、大阪府よりも一段と低い率を示している
- ◎ 大阪市の減少率は大阪府全体を6.7%上回っている  
(S61年と比較してH18年の減少率)

	S61	H18	S61⇒H18
東京都	100.0%	86.6%	86.6%
神奈川県	100.0%	94.0%	94.0%
愛知県	100.0%	90.1%	90.1%
<b>大阪府</b>	<b>100.0%</b>	<b>79.6%</b>	<b>79.6%</b>
23区	100.0%	83.7%	83.7%
横浜市	100.0%	93.0%	93.0%
名古屋市	100.0%	84.9%	84.9%
<b>大阪市</b>	<b>100.0%</b>	<b>72.9%</b>	<b>72.9%</b>

出展) 事業所・企業統計調査より 全産業

## ③世帯の年収状況

※「大阪府域における新たな大都市制度検討協議会報告書」より

- ◎ 大阪は、年収200万円以下の世帯が32万8千世帯率にすると全世帯の26%にのぼる
- ◎ 横浜市(14万4千世帯)、名古屋市(14万5千世帯)の2倍をこえている

(単位:世帯)

世帯年収	大阪市		横浜市		名古屋市	
200万円以下	328,200	26.0%	144,300	9.6%	145,300	15.1%
400万円以下	728,900	57.7%	506,800	33.8%	389,900	40.4%
800万円以下	1,059,700	83.8%	1,063,000	71.0%	674,400	69.9%

※数値は累積

出典)平成20年度住宅土地統計調査

# ■大都市の多様性

※第30次地方制度調査会第7回専門小委員会資料を加工

**同じ政令市でも、その実態は様ざま**

**政令市を抱える府県も、それぞれに特性あり**

	Max.		Min.	
人口	横浜市	369万人	岡山市	71万人
面積	浜松市	1,511km <sup>2</sup>	川崎市	143km <sup>2</sup>
事業所数	大阪市	21万	相模原市	3万
昼夜間人口比率	大阪市	138%	川崎市	87%
1次産業 従事者率	浜松市	4.8%	大阪市	0.1%
可住地に占める 耕地面積	新潟市	50.5%	大阪市	0.5%
GDP(名目)	大阪市	20兆 7千億	新潟市	3兆

	Max.		Min.	
政令市人口シェア	神奈川県	65%	千葉県	16%
政令市面積シェア	静岡県	39.9%	千葉県	5.4%
政令市事業所シェア	京都府	62%	千葉県	15%
昼夜間人口比率	大阪府	106%	埼玉県	88%
1次産業 従事者率	新潟県	7.5%	大阪府	0.6%
可住地に占める 耕地面積	宮城県	43.6%	大阪府	10.7%
政令市GDPシェア	京都府	59.7%	千葉県	17.7%

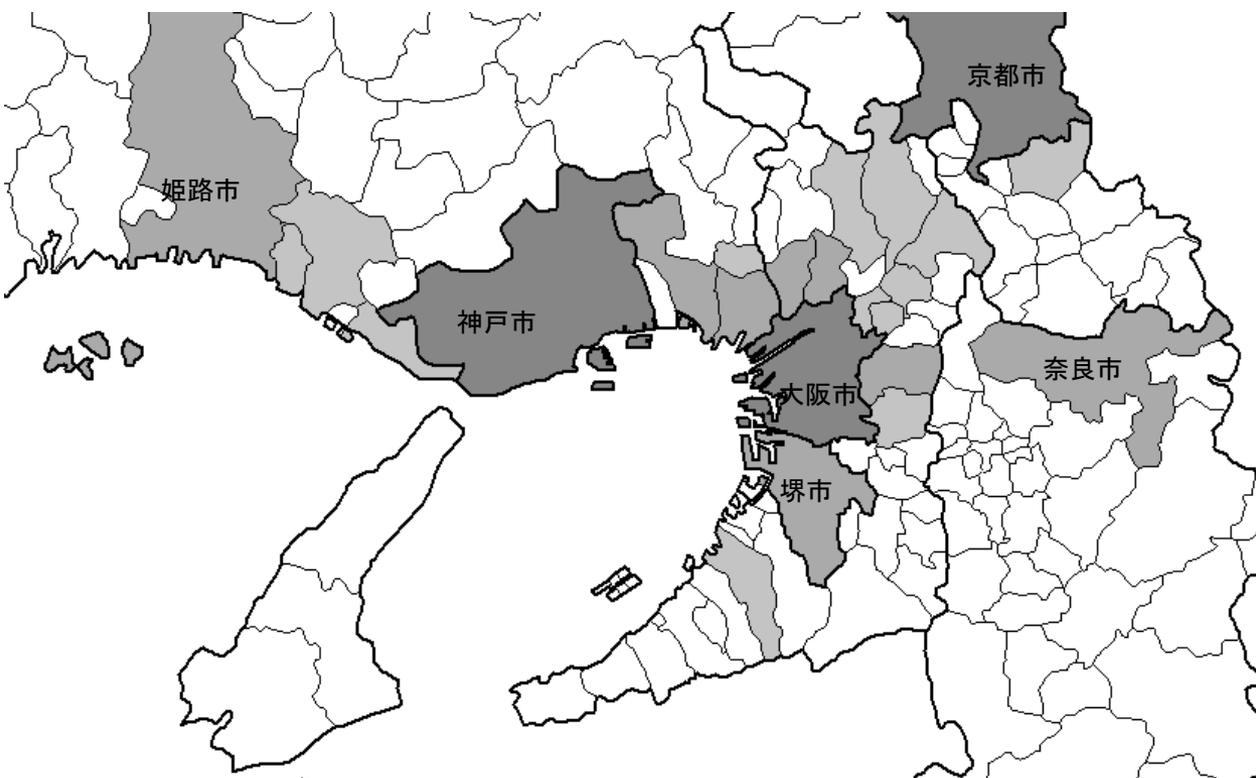
# ■都市の集積と広がり

## ①GDP（市町村2008年度）の状況（大阪圏）

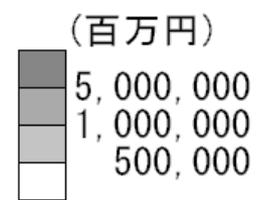
※「大阪府域における新たな大都市制度検討協議会報告書」より

◎ 大阪市のGDPの府内シェアは約55%である。隣接市を合わせれば8割弱となり、東京23区に準じる集積となる

◎ 大阪市を中心として、市町村GDPが1兆円を超える地域は、堺市、東大阪市、豊中市などの周辺市にも連続し、神戸市まで連なっている。0.5兆円を超える地域では、大阪市を中心に、京都市・姫路市までの連続が見られる



	GDP (百万円)	府内シェア
大阪市	20,699,219	54.5%
大阪市隣接市	9,312,832	24.5%
堺市	2,428,111	6.4%
東大阪市	1,702,654	4.5%
豊中市	1,064,311	2.8%
吹田市	1,040,630	2.7%
八尾市	859,510	2.3%
守口市	572,481	1.5%
門真市	527,875	1.4%
大東市	439,535	1.2%
摂津市	365,669	1.0%
松原市	312,056	0.8%
その他府内市町村	7,972,531	21.0%
計	37,984,582	100.0%



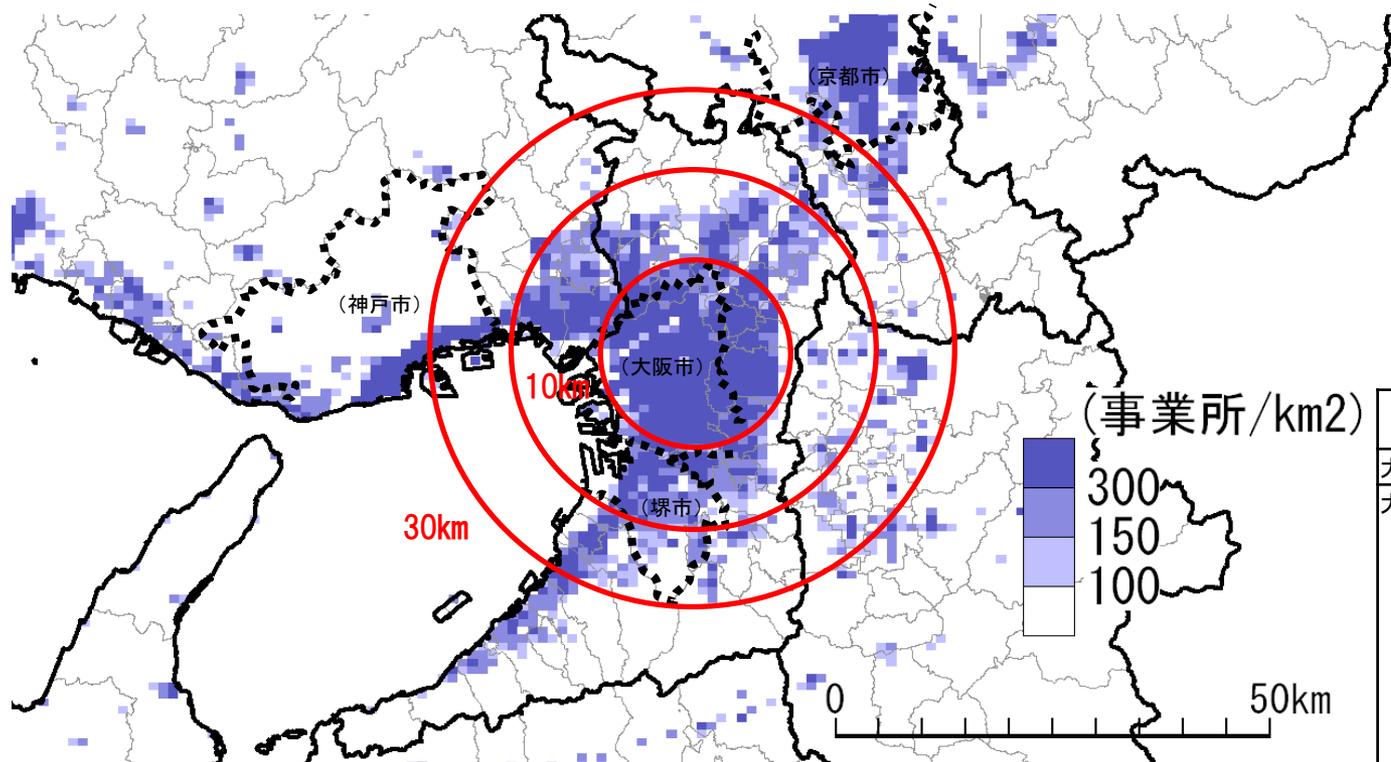
50km

出所：大阪府については、事業所統計調査の従業者数より按分して作成  
京都市・兵庫県・奈良県は各統計課の作成資料から作成。

## ②事業所集中エリア（大阪圏）

※「大阪府域における新たな大都市制度検討協議会報告書」より

- ◎ 中央区の事業所密度は、3,500事業所/km<sup>2</sup>をこえ極めて高密度
- ◎ 都心部から連続する事業所密集エリアは大阪市域をこえて、内陸へは20km圏内、湾岸は神戸市から関西空港にかけて広がりを見せている



事業所密度「300事業所/km<sup>2</sup>以上の地域」のエリアに入る市区町村

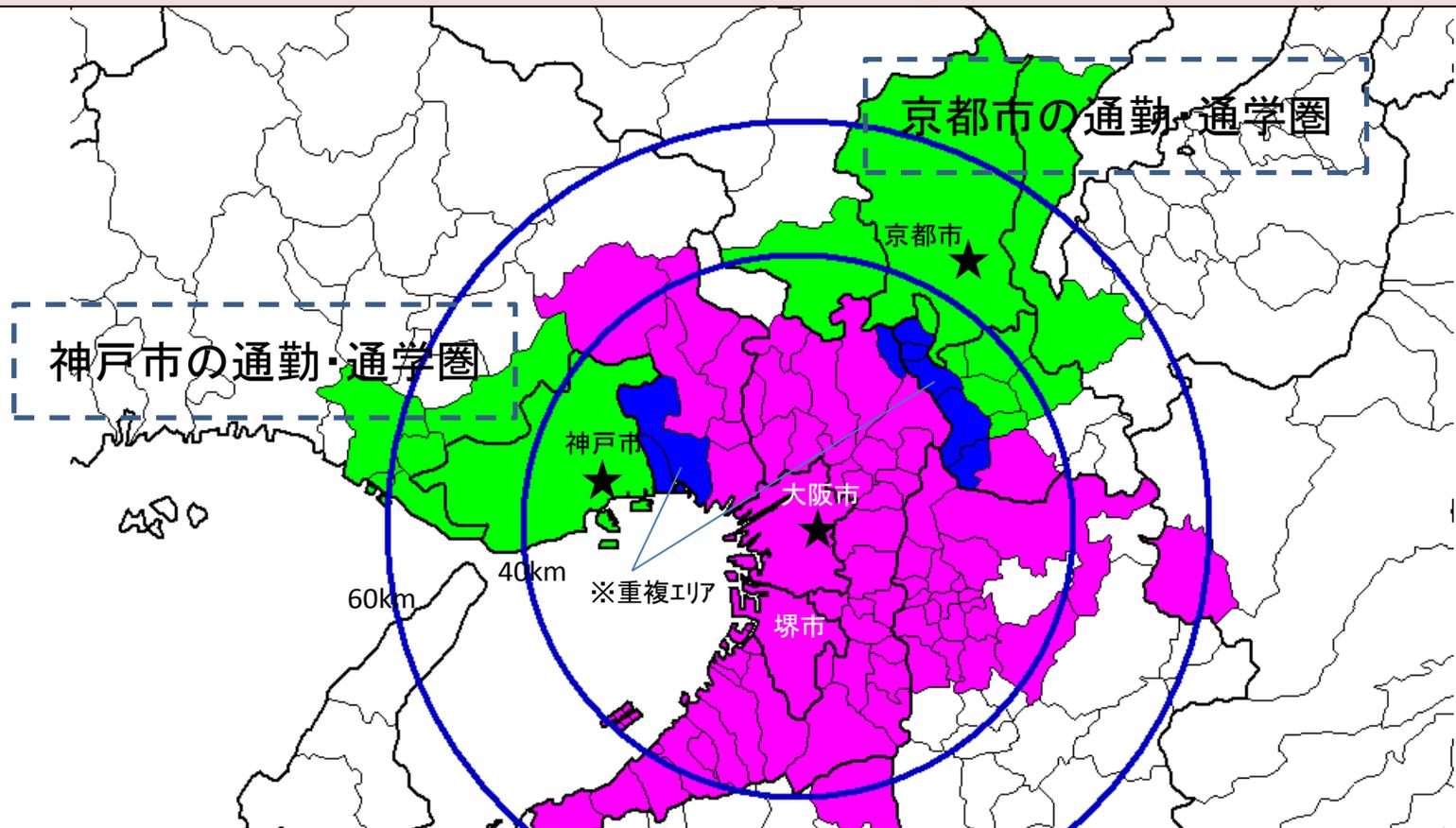
- ◇ 大阪市のうち住之江区、此花区以外の22区、堺市堺区・北区、豊中市、守口市、門真市、東大阪市、寝屋川市、八尾市、藤井寺市、松原市
- ◇ 京都市中京区・下京区・上京区・東山区・南区
- ◇ 神戸市中央区・兵庫区・長田区、尼崎市

	事業所数 (事業所)	府内シェア
大阪市	201,462	47.0%
大阪市隣接市	123,538	28.8%
堺市	29,978	7.0%
東大阪市	28,053	6.6%
豊中市	13,778	3.2%
吹田市	10,675	2.5%
八尾市	12,807	3.0%
守口市	7,717	1.8%
門真市	6,292	1.5%
大東市	5,033	1.2%
摂津市	4,008	0.9%
松原市	5,197	1.2%
その他市町村	103,247	24.1%
計	428,247	100.0%

### ③ 10%通勤・通学圏（大阪市）

※「大阪府域における新たな大都市制度検討協議会報告書」より

- ◎ 大阪市の10%通勤・通学圏は、大阪府域をこえ、隣接府県（兵庫、京都、三重、和歌山）の一部の市町村を含み、40km圏外にも広がりを見せる
- ◎ 堺市は大阪市の10%通勤・通学圏に含まれるが、京都市・神戸市は大阪市と独立した通勤・通学圏がある



通勤・通学10%圏は、H17国勢調査より計算。市町村は、平成22年3月末日までの市町村合併を反映。  
中心市は、  
①他の市町村へ10%以上通勤・通学をしていない。  
②1つ以上の市町村が、通勤・通学者の10%以上を当該市へ送り出している。  
のみで設定。

50km



## 2. 広域自治体の在り方

## 2. (1) 広域機能一元化の必要性

### ■ 現状と課題

- ◎ 都市の発展を支えるにはその集積に即した広域行政の提供が不可欠であり、大阪の場合、この役割を府と市で担ってきたが、狭隘な大阪の中心に大阪市が位置する地理的特性等から、大阪市に極めて大きな役割
- ◎ 府は市域のことは基本的に大阪市との認識である一方、市は、市の行政運営として当然であるが、大阪全体のあり方より各地域の市民ニーズを重視
- ◎ 特別市運動や市域拡張運動をめぐる府市論争を経て、**「府は市域外、市は市域」を前提に二元行政が固定化**
  - ⇒ 府市がそれぞれの戦略・計画に基づいて施策を展開してきたことで、投資の分散や非効率が生じるなど、**大阪トータルの成長の観点にたった都市経営が十分に行えなかった**

大阪市が市域で府県並みの施策や施設整備を行い、大阪府でも利便性を考慮して府域の中心である市域で施策・施設整備を行うなど、いわゆる二重行政の問題も発生
- ◎ これまでも、**府市間で幾多の連携・協議が進められたが、十分な成果はあがらず**

## 2. (2) 目指すべき姿 ～ 検討方向 ～

### ■ 方針

- ◎ 府域に広がる都市集積を踏まえ、広域行政のリーダーを一人にして、広域機能を一元化投資の選択と集中を図り大阪全体の都市機能を充実

⇒ 都市間競争を勝ち抜き成長・発展を目指す

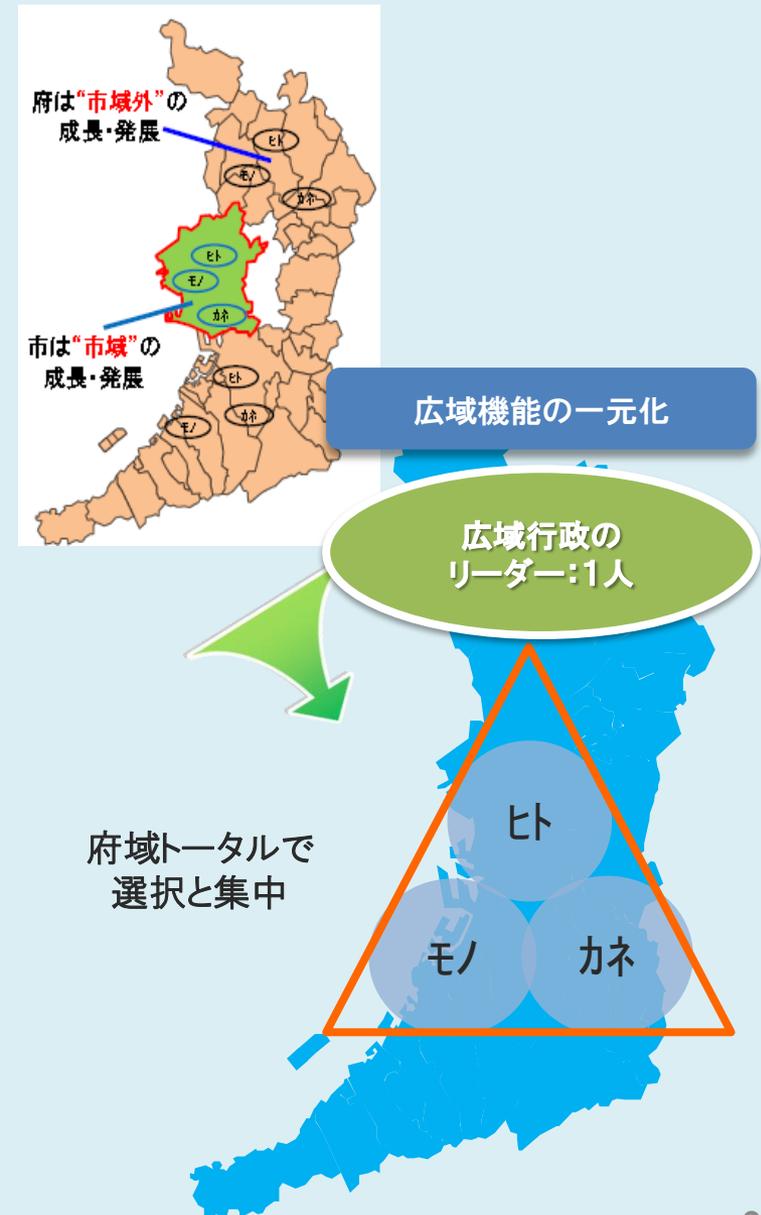
### ■ 基本的な役割

- ◎ 大阪都市圏の“成長”を支える

- ・ 大阪全体の成長、発展に向けた統一的な戦略を描き、産業政策を推進
- ・ 府域トータル視点での交通インフラの整備など、投資の選択と集中による事業展開

- ◎ 大阪全体の“安心・安全”の確保

- ・ 国民健康保険や介護保険について、基礎自治体のバックアップ機能の発揮
- ・ 大規模災害への対応のための、消防はじめ防災体制の強化



## 2. (2) 目指すべき姿 ～ 検討方向 ～

### ■ 一元化の基本的な考え方

- ◎ 全ての広域機能を広域自治体である「大阪都」に集約するのではなく、事務の形態や具体の分野ごとに広域機能の一元化に最適な形態を検討
  - ・ 大阪の成長に関わる広域的な戦略、政策  
⇒ 「大阪都」への一元化を基本に検討
  - ・ 住民に身近な事業  
⇒ 基礎自治体優先の原則を踏まえ、「大阪都」がすべて担うのではなく、水平連携などにより「特別自治区」が担うことも検討
  - ・ 産業や大学などの任意事務、鉄道や港湾などの公営企業  
⇒ 「大阪都」への一元化・共同法人の設置や民営化など、最適な運営形態を検討

### ■ 事務権限

#### 法定事務

#### 政令市権限

- 大阪都市圏の成長に関わるものは、「大阪都」が担うことを基本に検討  
〔都市計画(高速道路、鉄道等)、道路など〕
- 住民に身近な福祉や教育、保健衛生、環境等の分野における権限については、基礎自治体優先の原則を踏まえ、水平連携なども活用して「特別自治区」の事務とすることも検討  
〔児童相談所、教職員人事権など〕

#### 政令市権限以外の府県事務

- 重点化の上で「特別自治区」で担うことも検討

#### 東京都が特例で担っている市町村事務

- 「大阪都」が担うことに加え、「特別自治区」による事務組合の設置など、多様な手法を検討  
〔水道、消防、下水道、都市計画(用途地域)など〕

#### 市町村事務

- 国民健康保険、介護保険については、保険財政の安定化や保険料格差の是正といった観点から、保険運営を市町村単位から大阪全体へ広域化することを検討

## 任意事務

- 府市双方で取り組んでいる事業について、資源の集中投下によるサービスの向上や効率化等を目指して検討  
〔大学、文化、公営住宅、信用保証協会など〕
- 産業政策、その他の任意事務全般については、広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化等の観点から府市で事業仕分けを行い、実施主体を検討

## 公営企業

- 事業の広域性を踏まえ、「大阪都」への一元化や民営化など多様な手法を検討  
〔地下鉄、バス、病院、港湾、市場 など〕

## ■ 財 源

- 事務権限とそれに見合う財源を配分できるよう検討
- 法定事務、任意事務、公営企業といった性質、また一元化の方法を踏まえ、具体的に財源の配分について検討
- 財源配分の方法としては税財源の移転や、財政調整の仕組みによる対応、負担金・委託金等の予算化など様々な手法を検討

## 2. (3) 進め方

- 府市共通の課題に関し、行政として協議し、重要事項の方針を決めるため、知事を本部長、大阪市長を副本部長とする大阪府市統合本部を設置（H23.12.27）
- 統合本部において、府市の行う全事業を3つの項目に分類し、広域行政・二重行政の仕分けや一元化について6月を目途に方向性を出せるよう検討

項目	対象	スケジュール
A項目	<p>【経営形態の見直し】</p> <p>地下鉄、バス、水道、下水道、病院、一般廃棄物、公営住宅、大学、市場、消防、港湾、文化施設</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3月論点整理</li> <li>・6月方向性</li> </ul>
B項目	<p>【類似・重複している行政サービス】</p> <p>出資法人：信用保証協会（府・市）、道路公社（府・市）等          公設試験施設：産業技術総合研究所（府）・工業研究所（市）等          集客施設【公の施設等】：              中央図書館（府・市）、府立体育会館（府）・市立中央体育館（市）等          その他の施設【公の施設等】：              こども青少年施設（府・市）、マイドームおおさか（府）・産業創造館（市）等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5月論点整理</li> <li>・6月方向性</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・A項目及びB項目以外の事務事業の政策統合、類型化、見直し 等（府市共同による業務改善や出先事務所の統合等を含む）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6月目途に 取組み内容報告</li> </ul>

## 2.(4)大阪府市統合本部における 検討状況

## ■ 経営形態の見直し（A項目）

項目	分類	検討状況
地下鉄	公営企業	◆民営化を前提に、サービス改善・コスト削減などの方策を検討
バス	公営企業	◆コスト構造の見直し、事業性のある路線と地域サービス系の路線に分類し、持続可能な路線のあり方、その運行主体について検討
水道	法定事務 (市町村、組合)	◆大阪広域水道企業団との統合の検討にあわせて、市水道事業の改革について検討
一般廃棄物	法定事務 (市町村、特別区→組合)	◆ごみ減量・リサイクル推進、ごみ収集・輸送業務の民営化、焼却処理の運営形態の見直し、広域化などを検討
消防	法定事務 (市町村、特別区→都)	◆大阪消防庁の創設目的の確認、早急な意思決定、教育訓練施設の充実強化や市町村が参加しやすい仕組みづくりなどを検討
病院	公営企業	◆市立と府立の病院の経営統合、住吉市民病院のあり方などを検討
港湾	法定事務 (府、市町村)	◆将来の大阪湾4港湾管理の一元化を見据えて、府港湾と市港湾の統合について検討
大学	任意事務	◆市立大学の改革、両公立大学法人の統合等について検討
公営住宅	任意事務	◆大阪市内の府営住宅の大阪市への移管に向けた課題などを検討
文化施設	任意事務	◆府市の文化施設のうち一体化する施設・法人の選定や経営形態（地方独立行政法人など）を検討
市場	公営企業	◆府市市場の連携方策や管理運営形態を検討
下水道	法定事務 (市町村、流域下水道は府)	◆市下水道の上下分離方式（運営と管理の分離）による経営形態の見直しを検討

## ■ 類似・重複している行政サービス（B項目）

〔出資法人〕

サービスや利用者の重複、財務や投資の状況などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
中小企業信用保証協会	信用保証協会	任意事務	◆両協会を統合する場合の最適な手法、統合に向けた諸課題について検討
(公財)大阪府国際交流財団	(公財)大阪国際交流センター	任意事務	◆国際交流事業における広域・基礎自治体の役割分担、重複事業の整理、両財団の今後のあり方について検討
(財)大阪府保健医療財団	(財)大阪市環境保健協会	任意事務	◆両財団のあり方、統合の可能性、当面行える事業連携について検討
道路公社	道路公社	任意事務	◆大都市制度移行にあたっての公社のあり方、市公社の解散を想定した場合の課題などを検討
住宅供給公社	住宅供給公社	任意事務	◆大都市制度移行にあたっての公社のあり方等の課題を検討
堺泉北埠頭(株)	大阪港埠頭(株)	任意事務	◆大阪港埠頭(株)と堺泉北埠頭(株)の組織業務と統合のあり方について、大都市制度移行後の府市港湾事業のあり方と併せて検討
(公財)大阪府文化財センター	(公財)大阪市博物館協会	任意事務	◆埋蔵文化財の発掘調査における広域・基礎自治体の役割分担を整理したうえで、自治体と財団法人の役割分担、統合の対象及びその手法について検討

## 〔公設試験施設〕

検査・研究機関のあり方や経営形態などについて整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
(地独)大阪府立産業技術総合研究所	(地独)大阪市立工業研究所	任意事務	◆両研究所の特徴を活かした連携強化策、両法人の統合の進め方について検討
大阪府立公衆衛生研究所	大阪市立環境科学研究所	任意事務	◆望ましい統合のあり方、統合すべき機能の範囲などについて検討

## 〔集客施設【公の施設等】〕

サービスや利用者の重複、収支コスト、公民の役割分担などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
府立中央図書館	市立中央図書館	任意事務	◆基礎自治体の図書館のあり方、府立中央図書館と市立中央図書館の役割・機能を踏まえ、当面の利用者サービス向上・効率的なサービス提供などについて検討
府立体育会館	市立中央体育館	任意事務	◆広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設運営の効率化について検討
門真スポーツセンター	大阪プール	任意事務	◆広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設運営の効率化について検討
大型児童館ビッグバン	キッズプラザ大阪	任意事務	◆大型のこども体験型施設としての両施設のあり方、双方の施設が相乗効果が得られる当面の連携策について検討
大阪国際会議場	インテックス大阪	任意事務	◆MICE機能の強化、広域インフラとしての両施設の機能を最大化する事業展開のあり方や集客力向上の方策について検討 <small>※MICE 企業等の会議(Meeting)、報奨・研修旅行(Incentive Travel)、国際機関・団体等が行う国際会議(Convention)、展示会・見本市、イベント(Exhibition/Event)の頭文字による総称</small>

〔その他の施設【公の施設等】〕

府市の役割分担やサービスの必要性などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
こども青少年施設	こども青少年施設	任意事務	◆青少年野外活動施設について、広域自治体と基礎自治体、公民の役割分担を踏まえた施設の運営主体のあり方を検討
大阪府立障がい者交流促進センター	大阪市障害者スポーツセンター	任意事務	◆基礎自治体・広域自治体が果たすべき役割・機能、利用実態などを踏まえ、府市施設の最適な活用・運営方法について検討
産業振興機構（マイドームおおさか）	都市型産業振興センター（産業創造館）	任意事務	◆効果的な中小企業支援事業の実施に向けた両法人の機能や組織のあり方、施設のあり方について検討
ドーンセンター	クレオ大阪	任意事務	◆男女共同参画推進における広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設間の連携方策について検討
府立高校	市立高校	任意事務	◆市における市立高校のあり方、府への移管に向けた学校の適正配置、教育内容、財政面などの課題について検討
府立支援学校	市立特別支援学校	任意事務	◆府への移管に向けた教育内容、財政面などの課題について検討
大阪府こころの健康総合センター	大阪市こころの健康センター	大都市特例事務	◆都道府県及び政令指定都市に設置義務が課されている中で、望ましい運営体制について検討
大阪府犬管理指導所	大阪市動物管理センター	法定事務（中核市以上）	◆都道府県及び保健所設置市に設置義務が課されている中で、望ましい運営体制について検討

## 2. (5) 参考資料

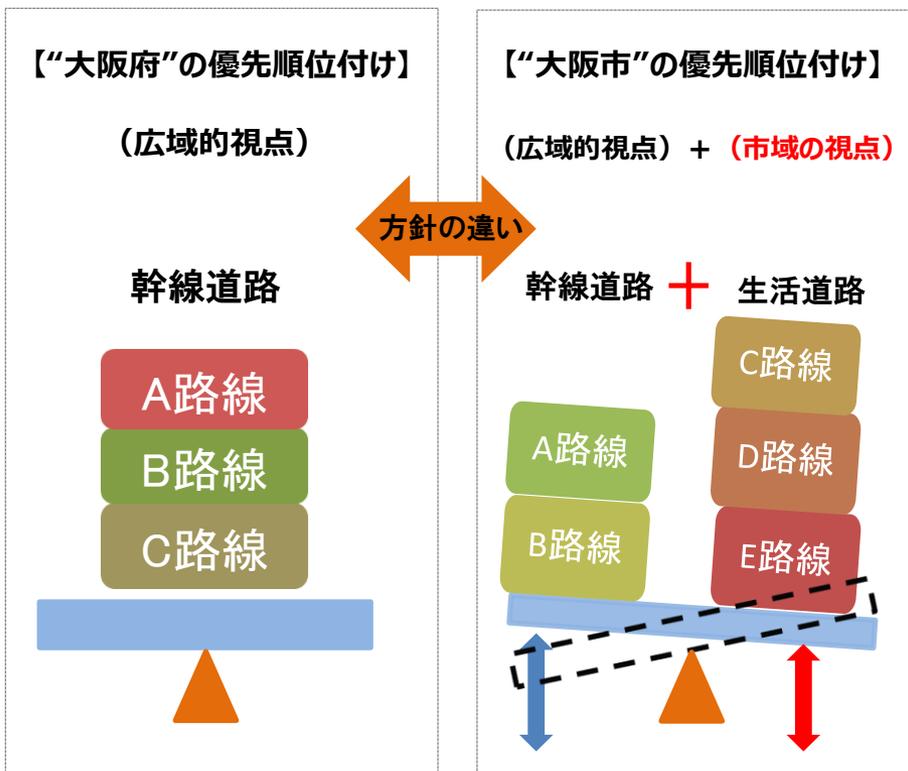
# 大阪の現状 ～二つの広域自治体～

## ◆事例①：道路

- ◎ 府が市域外、市が市域の幹線道路を管理(市域の指定区域外国道及び府道は市が管理)
- ◎ 府は広域的視点で幹線道路の整備。市は幹線道路と生活道路のバランスをとりながら整備

〔道路管理の現状〕

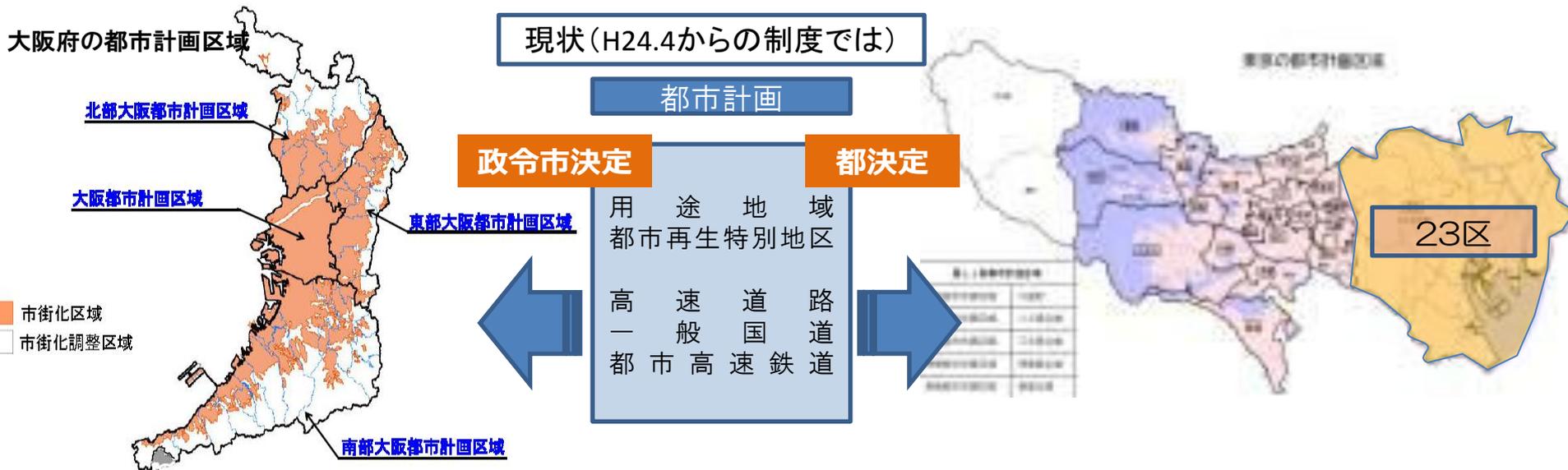
運営主体・道路管理者		延長 〔km〕	シェア
道路の区分			
高速道路・有料道路〔①〕		284	1%
国	国道(指定区間)	222	1%
府		1,535	8%
	国道(指定区間外)	328	
	府道	1,207	
大阪市		3,849	20%
	国道(指定区間外)	63	2%
	府道	183	
	主要市道	95	
	一般市道	3,508	18%
堺市		2,038	11%
	国道(指定区間外)	14	1%
	府道	192	
	市道(主要市道なし)	1,832	10%
市町村(政令市を除く)		11,409	59%
一般道路計〔②〕		19,033	99%
合計〔①+②〕		19,317	100%



## ◆事例②：都市計画

- ◎ 大阪市域を1つのエリアとして都市計画区域を設定。これまで地理的役割分担で、まちづくりや都市づくりが進められてきた
- ◎ 市域における拠点開発において、広域自治体である府の関与の余地が少なく、府域トータルでのまちづくりの視点を反映するのが難しい

### ■ 拠点開発事業における都市計画決定権限 (H24.4～)



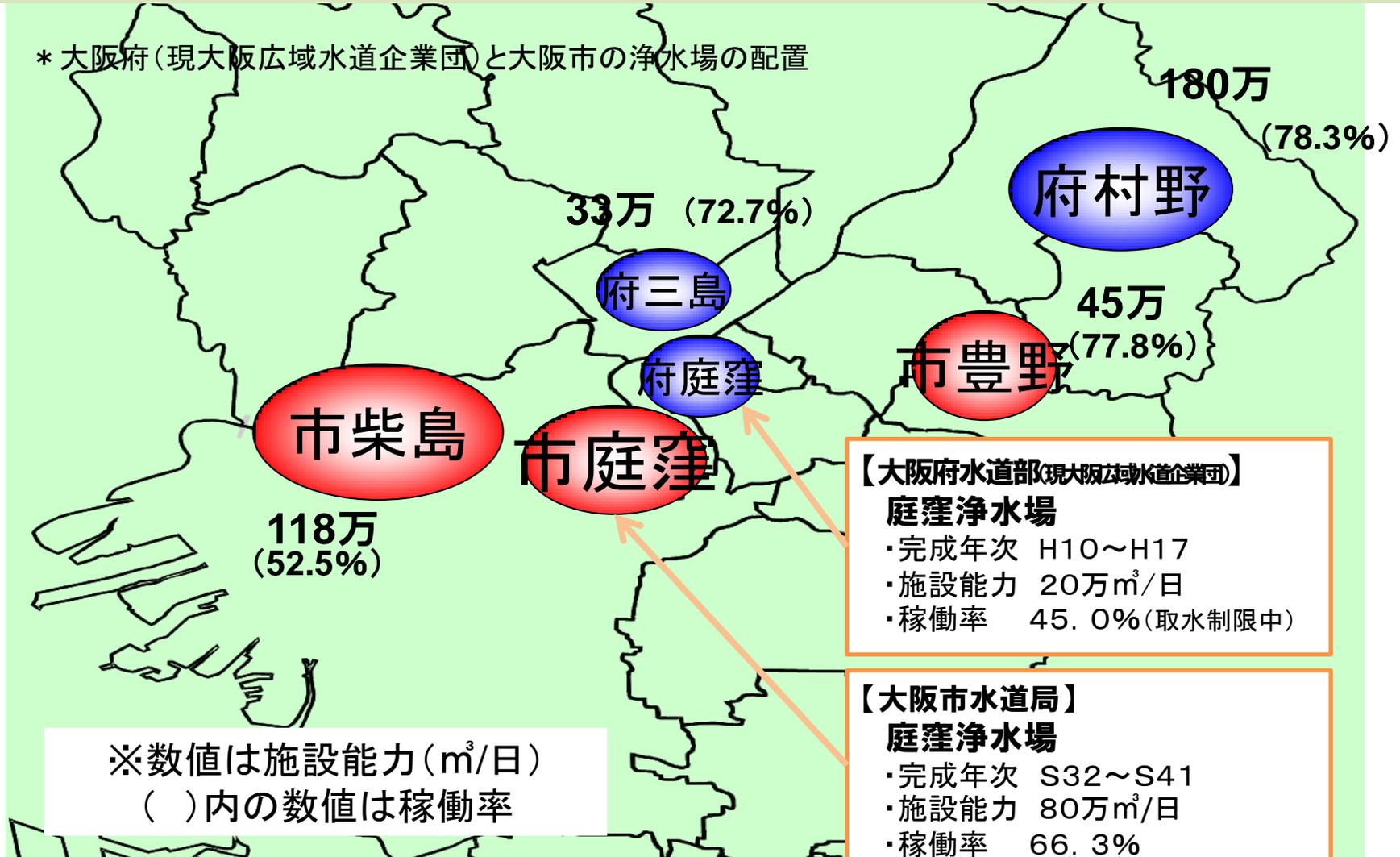
事業概要	大阪駅北大深東地区 (大阪市：うめきた)	【参考】東京・大手町地区 (東京都千代田区：東京駅北側)	
	計画面積：約24ha (梅田貨物駅区域) 都市再生緊急整備地域内 事業主体：独立行政法人都市再生機構	計画面積：約13ha (合同庁舎跡地他) 都市再生緊急整備地域内 事業主体：独立行政法人都市再生機構	
主な都市計画決定	土地区画整理事業計画	大阪市決定 (大阪府知事同意)	千代田区決定 (東京都知事同意)
	用途地域	大阪市決定 (国交大臣同意)	東京都決定 (国交大臣同意)
	都市再生特別地区	大阪市決定 (国交大臣同意) 【大阪府知事は意見】	東京都決定 (国交大臣同意)
	地区計画	大阪市決定 (大阪府知事同意)	千代田区決定 (東京都知事同意)

※ 資料は各地区における都市計画決定時のもの。都市計画法については、H24年4月に地区計画の決定がこれまでの知事同意から知事協議になるなどの改正が行われている。

### ◆事例③：水道事業

- ◎ 同じ淀川から取水しているが、府市トータルで浄水場の最適化が図れなかった
- ◎ トータルの施設能力が将来的な必要水量を上回っており、ダウンサイジングが可能  
(総施設能力：476万 $\text{m}^3$ /日 平成32年必要水量：306万 $\text{m}^3$ /日)

\* 大阪府(現大阪広域水道企業団)と大阪市の浄水場の配置



## ■ これまでの府市の検討協議と成果（～23年）

◎ 権限移譲や事業連携は一定行われたが、府市の枠組みを超えた事業統合といった成果まではあげられなかった

### 〔協議の推移〕

年月	首長	協議の場	協議内容	事務方協議
13年9月	太田・磯村	府市首脳懇談会（※）	二重行政の弊害の解決に向け、新しい大都市自治システムのあり方などの検討・研究で合意。	13年11月に副知事・助役がトップの「新しい大都市自治システム研究会」を設置
15年8月	制度論	大阪市大都市制度研究会	スーパー指定都市構想を提言	
16年10月		大阪府地方自治研究会	府を廃止し、新しいタイプの広域連合による「大阪新都」を提言	
18年2月	太田・関	府市首脳懇談会 ※18年9月にも開催	府市連携を進める具体的な課題（信用保証協会や消費者施策など6項目）について検討・協議することで合意。	18年4月に副知事・副市長がトップの「府市連携協議会」を設置
19年2月	府市連携	府市首脳懇談会	府市連携を重点的に取り組む課題（公衆衛生研究所や公立大学など3項目）について検討・協議することで合意	
20年4月	橋下・平松	大阪府知事と大阪市長との意見交換会 ※20年6月及び21年1月も開催	これまでの府市連携の状況の確認とともに、新たに「水道事業」について、将来的な事業統合を目指して協議することで合意。	実務者協議は行われず
21年3月	府市連携	大阪府知事と大阪市長との意見交換会	「水道事業」について、新しい市案（コンセッション型の指定管理者制度の提案）を軸に府、市、受水市町村の三者協議を行うことで合意。	
22年1月	府市連携	（参考）府内受水市町村首長会議	受水市町村の総意としてコンセッション方式は選択されず、受水市町村による企業団方式で検討を進めることで合意。大阪市は不参加。	
22年9月	制度論	大阪府知事と大阪市長との意見交換会	今後の府政・市政について、幅広く議論	
23年1月	制度論	大阪府自治制度研究会	「最終とりまとめ」を公表	
23年6月		大阪市行政区調査研究会	現行法制度下での区役所の機能強化について検討！	

（※）府市の連絡協調を図るため、相互に共通する行財政上の諸課題について意見交換を行う場として、昭和34年に設置

## 〔具体的事業の検討結果一覧〕

評価 ○⇒実現、△⇒一部実現、×⇒実現せず

検討区分	具体的事業	協議内容	評価	これまでの協議結果
権限移譲	河川の管理権限	大阪市から道頓堀川など大阪市内の6河川の管理権限を移譲するよう求める	○	道頓堀川など6河川の管理を大阪市が実施(平成15年4月に移譲)
	薬局等の許可及び監視指導権限	平成18年の府市連携協議会において、大阪市側からの提案として、事務的に協議	○	薬局等の開設許可及び監視指導権限について大阪市が実施(平成20年4月に移譲)
	医療法人に係る認可権限		○	医療法人に係る認可権限について大阪市が実施(平成22年10月に移譲)
	特定非営利活動(NPO)法人の設立認証等	大阪府の「大阪発“地方分権改革”ビジョン」により、市町村への権限移譲する102項目を平成21年に提示した。	○	特定非営利活動(NPO)法人の設立認証に係る事務を大阪市が実施(平成22年9月に移譲)
	市街地再開発事業に係る認可、指導監督等		○	市街地再開発事業に係る認可及び指導監督権限に係る事務を大阪市が実施(平成22年4月に移譲)
施設譲渡	WTCビルの購入	特別調停による再建計画途上にあったWTCビルを買収する旨、橋下知事が平成20年8月に表明し、府庁の位置を定める条例及び移転予算案を議会に上程。	○	大阪府がWTCビルを購入し、平成22年6月1日付けで大阪府に所有権を移転。「大阪府咲洲庁舎」に改称。

検討区分	具体的事業	協議内容	評価	これまでの協議結果
連携	消費者施策	平成18年2月の「府市首脳懇談会」において、部局に重複類似行政の解消など検討協議を行うよう指示。 (大阪府側からの提案項目)	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>・共同機関紙「くらしすと」の発行（平成19年5月から）</li> <li>・「くらしの商品安全情報室」の共同設置（平成19年4月）</li> <li>・府市共同の事業者指導チームの発足（平成19年5月）</li> <li>・組織・施設統合までの議論まで至らず</li> </ul>
	産業技術支援 (産業技術総合研究所と市工業研究所)	平成18年4月に設置した「府市連携協議会」(副知事・副市長をトップ)の中で、部会を設置し、関係部局を中心に協議。	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「府市技術支援共同運営会議」の設置（平成18年9月）</li> <li>・セミナーの共同開催（平成19年2月から）</li> <li>・統合の議論は行われていない。</li> </ul>
	公立大学	平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 (大阪府側からの提案項目)  平成19年5月に府大と市大間で「包括連携協議会」を設置。	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>・産学官連携共同オフィスの設置（平成20年7月）</li> <li>・「フランス短期留学」の共同実施（平成19年9月から）</li> <li>・統合の議論は行われていない。</li> </ul>
	公営住宅	平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 (大阪市側からの提案項目) 部局間同士で協議	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>・申込用紙の相互配布などの実施（平成19年7月から）</li> <li>・統合の議論は行われていない。</li> </ul>

検討区分	具体的事業	協議内容	評価	これまでの協議結果
統合	観光団体	平成14年に知事、市長が観光分野の一元化について合意。	○	大阪観光コンベンション協会の設立（平成15年4月）
	信用保証協会	平成18年2月の「府市首脳懇談会」において、部局に重複類似行政の解消など検討協議を行うよう指示。 （大阪府側からの提案項目）  平成18年4月に設置した「府市連携協議会」（副知事・副市長をトップ）の中で、部会を設置し、関係部局を中心に協議。	×	・「大阪府・市信用保証協会事業等連携協議会」を設置（平成18年11月） 上記協議会に「組織検討部会」を設置し、協議してきたが、市組合が経営改善計画中のため、統合協議が中断
	公衆衛生研究所と環境科学研究所	平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 （大阪府側からの提案項目）  平成19年4月から両研究所を中心に、合築による機能集約について協議	×	・両研究所の耐用年数の違い、機器の共同利用の限定などメリット程の効果が発揮できないため、合築について見送り
	水道事業	平成20年4月の「大阪府知事と大阪市長との意見交換会」において、水道事業について、将来的な事業統合を目指して協議することで合意。 最終的に大阪市提案の「コンセッション型指定管理者制度」で府市の水道部局を中心に協議。	×	・府内市町村の総意として、コンセッション方式を選択しない。 （平成22年1月 受水市町村の首長会議）  大阪広域水道企業団の設立（平成23年4月） ⇒大阪市水道局は参画せず

※ 現在、大阪府市統合本部において、公立大学や公営住宅、信用保証協会などの各事業について、改めて一元化・仕分けの検討を進めている。あわせて、大阪府消費生活センターを大阪市消費者センター隣室へ移転するなどの取組み。



### 3. 基礎自治体の在り方

## 3. (1) 基礎自治体のあるべき姿

### ■ 現状と課題

- ◎ これからの基礎自治体は、住民に最も身近な存在として、安心・安全を守る役割を今まで以上に果たすことが必要。
- ◎ 基礎自治体が十分な行政サービスを提供できるよう、**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、**住民自治機能を向上**させていくことが不可欠。
- ◎ 大阪の場合、住民には近いが行財政基盤が脆弱な小さな基礎自治体から、規模が大きく住民から遠い基礎自治体まで様々。（人口規模では、6千人の千早赤阪村～267万人の大阪市）

#### 規模が大きすぎる自治体の問題

- ◆ 住民から遠い存在となり、住民自治が十分に働かない
  - ・きめ細かな住民サービスが難しい
  - ・巨大組織になり縦割りの行政運営
  - ・意思決定に時間を要し、機動性に欠ける
  - ・住民応答や施策実施のスピードに欠ける

#### 規模が小さすぎる自治体の問題

- ◆ 行財政基盤が弱く、安定性に欠け、十分な行政サービスが難しい
  - ・住民に身近なサービスを総合的に担うのが難しい
  - ・専門職の配置や専門機関の設置が困難
  - ・行財政運営の効率性に課題

- ◎ 基礎自治体優先の原則のもと、基礎自治体が、**行財政基盤と住民自治機能をバランスよく両立**させ、住民に身近な存在として「自己決定」「自己責任」が実現できる体制を構築すべき。

■ 方針

住民自治が十分働き、かつ、迅速、きめ細かで総合的な行政サービスを提供

中核市程度の権限・規模が望ましい

◆大阪市

◎住民自治機能を強化  
〔住民に身近な行政は  
複数の公選区長で担う〕

⇒行政区を中核市並みの権限をもった  
「特別自治区」へ再編

◆府内市町村(大阪市を除く)

中核市並みの権限を担う基礎自治体へ

⇒自主的な合併や広域連携による  
体制整備

※堺市の在り方についても検討が必要

中核市：人口30万人（指定要件）

事務は住民に密接なもの（通常府県が担う道路などの広域機能はなし）

## 3. (2) 大阪市の在り方

### ■ 基本的考え方

#### ◎ 「特別自治区」は、法人格をもち、公選の区長・区議会を置く

- ◇住民の声に直接応える区長
- ◇住民とのコミュニケーションをもとに区政の企画立案等を行う議会
- ◇地域コミュニティレベルでの住民参加の仕組みづくり

#### ◎ あわせて、権限・財源、組織体制等の充実を図る

項目	基本方向	検討方向	大阪市の取組
① 権限 財源	中核市並みの十分な権限と財源を有する	<p>【権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇中核市並みの権限を担う</li> <li>・政令市の事務、府の事務でも、住民に身近なものは、区役所で担うことを検討（水平連携も活用） ex.)児童相談所、教職員人事権 など</li> <li>・広域での戦略性、統一性が必要な事務や規模の効率化が図れる事務については、「大阪都」を含め、多様な手法で担うことを検討 ex.)都市計画、消防、国民健康保険、介護保険 など</li> </ul> <p>【財源】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇仕事に見合った財源が確保できるよう財政調整の仕組みを検討</li> </ul> <p>※具体的な事務配分については、府市統合本部での検討を踏まえ、協議会で議論。財政調整についても、事務配分にあわせて、検討を深める</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区長へ権限(決定権)移譲</li> <li>・予算編成の制度設計（区長の役割強化）</li> </ul> <p style="text-align: right;">などを検討</p>

項目	基本方向	検討方向	大阪市の取組
② 組織 体制	総合的で専門性の高い組織体制	◇中核市を参考に、総合的で専門性の高い組織体制を整備 ※現行法制度下での区役所においても、企画調整機能の強化に取り組む	・区役所の組織体制の強化（企画等）  などを検討
③ 人員	適切な人員配置	◇中核市を参考に効率的な人員配置 徹底した行政改革の推進 ⇒職員総数を増やすことなく、「特別自治区」へ再編	・「民にできることは民に委ねる」を原則に、公民の役割を整理した上で、事務事業の見直し・職員削減などの行財政改革の取組
④ 規模  ⑤ 区割	中核市(30万人)程度	◇住民に身近な行政を総合的に行うことに加え、専門性と効率性にも優れた中核市（30万人）程度を目安に再編を検討 ⇒住民自治機能を確保しつつ、総合的なサービスが可能  ※今後、就任する公募区長が区割り案を検討し、複数案（3案程度）を提示 区長による検討状況を大都市制度推進協議会に示し、議論を深めていく	・区長会議においてブロック単位での行政運営の仕組みの構築

# ① 権限について

## 【地方公共団体の権限の状況】

★斜線部分は特別区の権限

\* 第30次地方制度調査会第6回専門小委員会提出資料より（一部修正）

	保健衛生	福祉	教育・文化	環境	まちづくり	治安・安全・防災
A 道府県	麻薬取扱者(一部)の免許 精神科病院の設置 臨時の予防接種の実施 特定毒物の製造許可	保育士・介護支援専門員の登録 身体障がい者更生相談所・知的障がい者更生相談所の設置	小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 私立学校、市町村立高等学校の設置認可 高等学校の設置管理 博物館の設置の登録 重要文化財等の管理に係る指揮監督 埋蔵文化財の調査発掘に関する届出の受理	工業用地下水の採取の許可 第一種フロン類回収業者の登録 公害健康被害の補償給付 浄化槽工事業・解体工事業の登録	都市計画区域の指定 市街地再開発事業の認可 指定区間の1級河川、2級河川の管理 海岸保全区域の指定、管理 地すべり防止区域の管理	警察（犯罪捜査、運転免許等）
	指定都市	精神障がい者の入院措置 動物取扱業の登録	児童相談所の設置	県費負担教職員の任免、給与の決定 遺跡の発見に関する届出の受理	建築物用地下水の採取の許可	区域区分に関する都市計画決定 指定区間外の国道、県道の管理 指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理
	中核市	保健所の設置 国民健康・栄養調査の執行 飲食店営業等の許可 温泉の利用許可 犬・ねこの引取り 旅館業・公衆浴場の経営許可 理容所・美容所の位置等の届出の受理 薬局の開設許可[未施行] 毒物・劇物の販売業の登録	保育所・養護老人ホームの設置の認可・監督 介護サービス事業者の指定(一部を除く) 第一種社会福祉事業の経営許可・監督 障がい福祉サービス事業者の指定 身体障がい者手帳の交付 母子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付け	県費負担教職員の研修 重要文化財(一部)の現状変更等の許可	一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の設置の許可 ばい煙発生施設・ダイオキシン類発生施設の設置の届出の受理 土壌汚染の除去等の措置が必要な区域の指定 浄化槽の設置の届出の受理	屋外広告物の条例による設置制限 サービス付き高齢者向け住宅事業の登録
特別市			一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 土地区画整理組合・防災街区計画整備組合の設立の認可		
市町村	市町村保健センターの設置 健康増進事業の実施 定期的予防接種の実施 結核に係る健康診断 埋葬、火葬の許可	保育所の設置・運営 生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） 養護老人ホームの設置・運営 障がい者自立支援給付（一部を除く） 身体障がい者相談・知的障がい者相談の委託 介護保険事業 国民健康保険事業 母子健康手帳の交付 子ども手当の支給	小中学校の設置管理 幼稚園の設置・運営 就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対する援助 県費負担教職員のサービスの監督、勤務成績の評定	一般廃棄物の収集や処理 騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ） 浄化槽清掃業の許可	上下水道の整備・管理運営 都市計画決定(上下水道等関係) 都市計画決定(上下水道等以外) 市町村道、橋梁の建設・管理 準用河川の管理	消防・救急活動  災害の予防・警戒・防除等  (その他) 戸籍・住基



# 「特別自治区」は、中核市並みの権限を担うことが基本

その上で……

A

## 政令市権限と府県事務

- 政令市や府の事務でも、住民に身近な福祉や教育等の分野における権限については、区役所で担うことを検討（水平連携も活用）  
〔児童相談所、教職員人事権など〕
- まちづくりなど大阪都市圏の成長に関わるものは、「大阪都」が担うことを基本に検討  
〔都市計画（高速道路、鉄道等）、道路など〕

B

## 東京都が特例で担っている市町村事務

- 東京都が特例で担っている市町村事務については、「大阪都」が担うことに加え、「特別自治区」による事務組合の設置など、多様な手法を検討  
〔水道、消防、下水道、都市計画（用途地域）など〕

C

## その他の市町村事務

- 市町村事務のうち、介護保険、国民健康保険については、保険財政の安定化や保険料格差の是正といった観点から、保険運営を市町村単位から大阪全体へ広域化することを検討

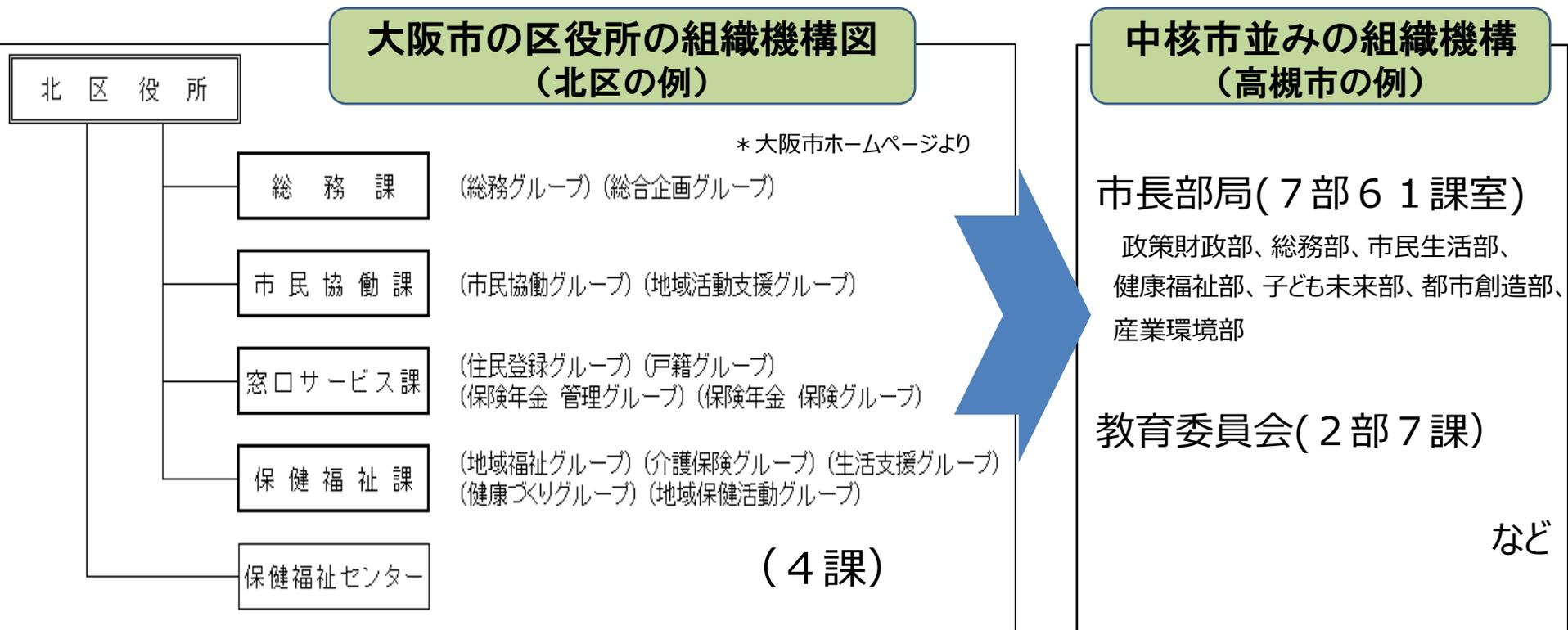
※具体的な事務配分は、府市統合本部での検討を踏まえ、協議会で議論していく。

## ② 組織体制について

中核市を参考に、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

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

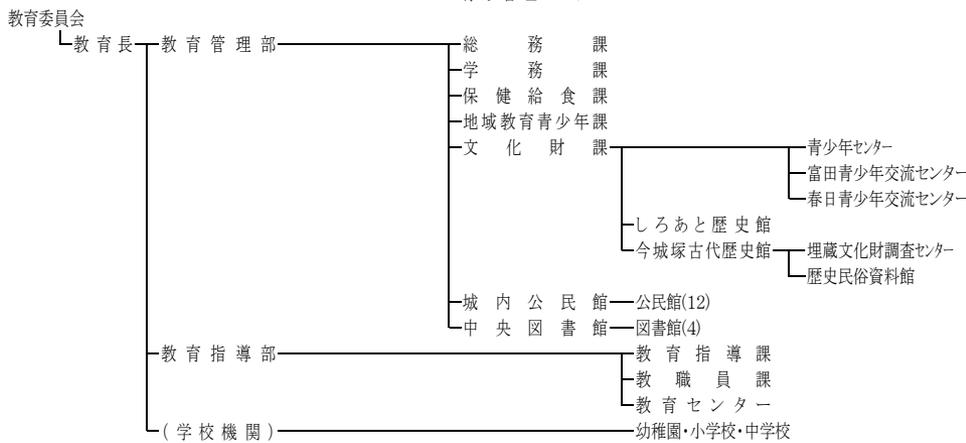
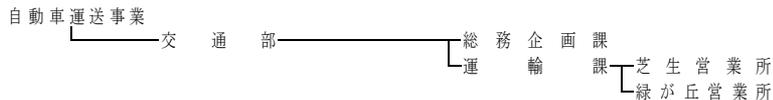
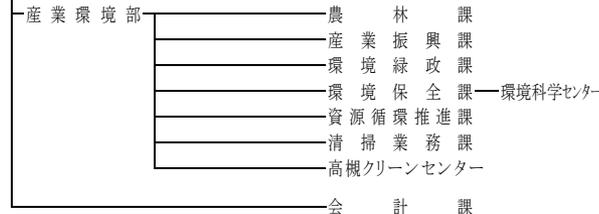
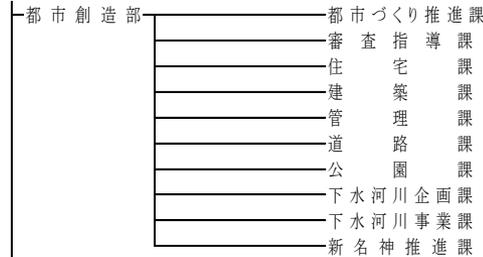
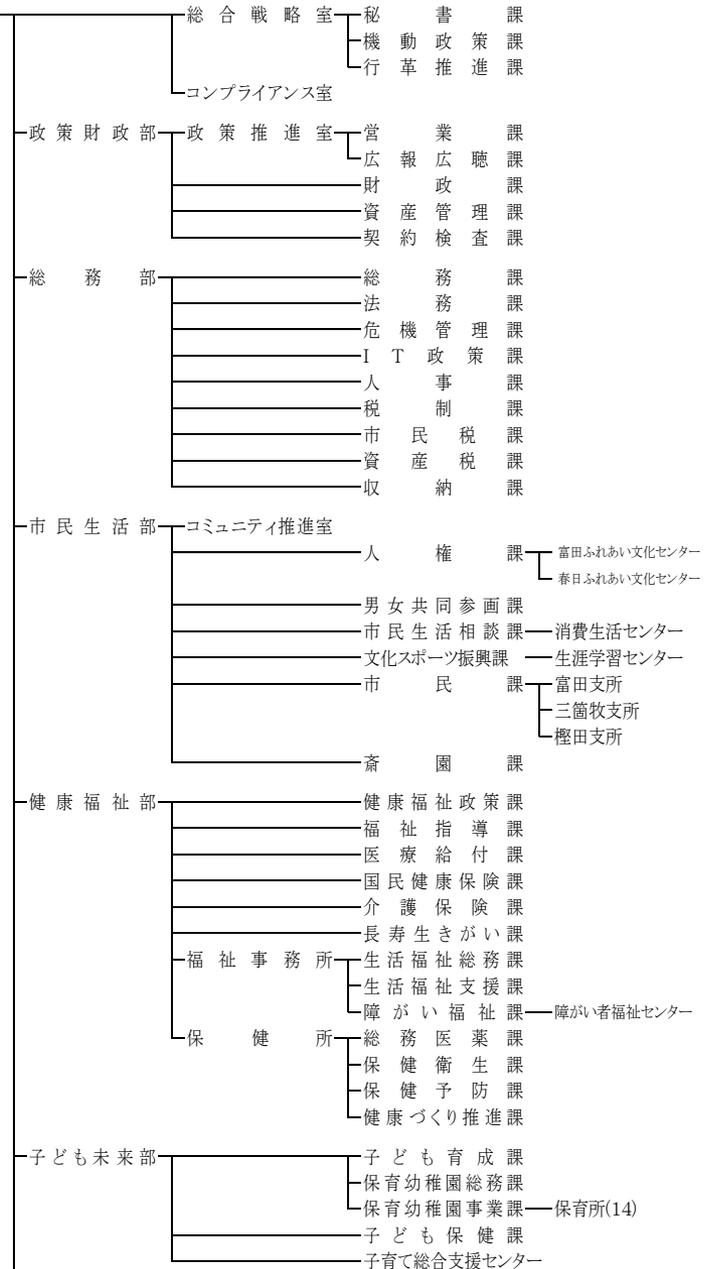
行政運営を機動的に行える組織体制を確保していく



# 高槻市の組織機構図

市議会 — 議会事務局

市長 — 副市長



農業委員会 — 事務局      監査委員 — 事務局      固定資産評価審査委員会 — 書記  
 選挙管理委員会 — 事務局      公平委員会 — 事務局

## ③ 人員について

## 中核市を参考に効率的な人員配置

- 徹底した行政改革を進め、府内の中核市程度に効率化を図ることにより、職員総数を増やすことなく、「特別自治区」への再編を目指す。
- 今後、「特別自治区」が担うこととなる事務を踏まえ、それに見合った適正な人員配置を検討。（単純な中核市比較ではなく、それぞれの自治体がおかれている実情（昼夜間人口比率、生活保護率等）を踏まえ検討）

## 職員数の状況

（平成23年4月1日現在）

\*平成23年地方公共団体定員管理調査より

		普通会計			公営企業 等会計	合計
		一般行政	教育	消防		
大阪市	職員数	16,999	4,550	3,423	13,225	38,197
	人口1万人 人当たり	63.8	17.1	12.8	49.6	143.3
高槻市	職員数	1,392	319	313	409	2,433
	人口1万人 人当たり	39.0	8.9	8.8	11.4	68.1

区役所別職員数（平成23年5月1日現在） \*大阪市ホームページより

	職員数	人口1万人 当たり		職員数	人口1万人 当たり
北区	169	15.1	東淀川区	292	16.5
都島区	166	16.1	東成区	166	20.7
福島区	128	18.7	生野区	280	21.0
此花区	142	21.6	旭区	181	19.6
中央区	160	20.0	城東区	232	14.0
西区	141	16.7	鶴見区	164	14.8
港区	171	20.2	阿倍野区	177	16.6
大正区	157	22.7	住之江区	219	17.3
天王寺区	135	19.2	住吉区	276	17.8
浪速区	186	29.7	東住吉区	255	19.5
西淀川区	171	17.5	平野区	349	17.5
淀川区	246	14.3	西成区	448	36.9
<b>区合計</b>			<b>5,011</b>	<b>18.8</b>	

# ④ 規模について

※大阪府議会大阪府域における新たな大都市制度検討協議会資料より

**人口規模別に人口1人当たりの行政経費を比較した場合**

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る)

**人口規模別の専任組織設置率を比較した場合**

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。)

**人口規模別の専門職員の配置状況を比較した場合**

人口規模の大きい団体ほど比較的配置人数が多い。

例えば、歳出総額では

人口区分	1人当たり行政経費
政令市	537,331円
30万以上	299,533円
30万未満	293,093円
20万未満	316,999円
10万未満	302,836円
5万未満	310,886円

例えば、企画部門では

人口区分	専任組織設置率
政令市	100.0%
30万以上	100.0%
30万未満	75.0%
20万未満	45.5%
10万未満	18.2%
5万未満	10.0%

例えば、ケースワーカーでは

人口区分	人口10万人当たり職員数
政令市	10.9人
30万以上	6.0人
30万未満	5.2人
20万未満	5.3人
10万未満	2.6人
5万未満	0.5人

住民に身近な行政を総合的に行うことに加え、専門性と効率性にも優れた中核市（30万人）程度を目安に再編を目指す

⇒住民自治機能を確保しつつ、総合的なサービスが可能に

## ⑤ 区割について

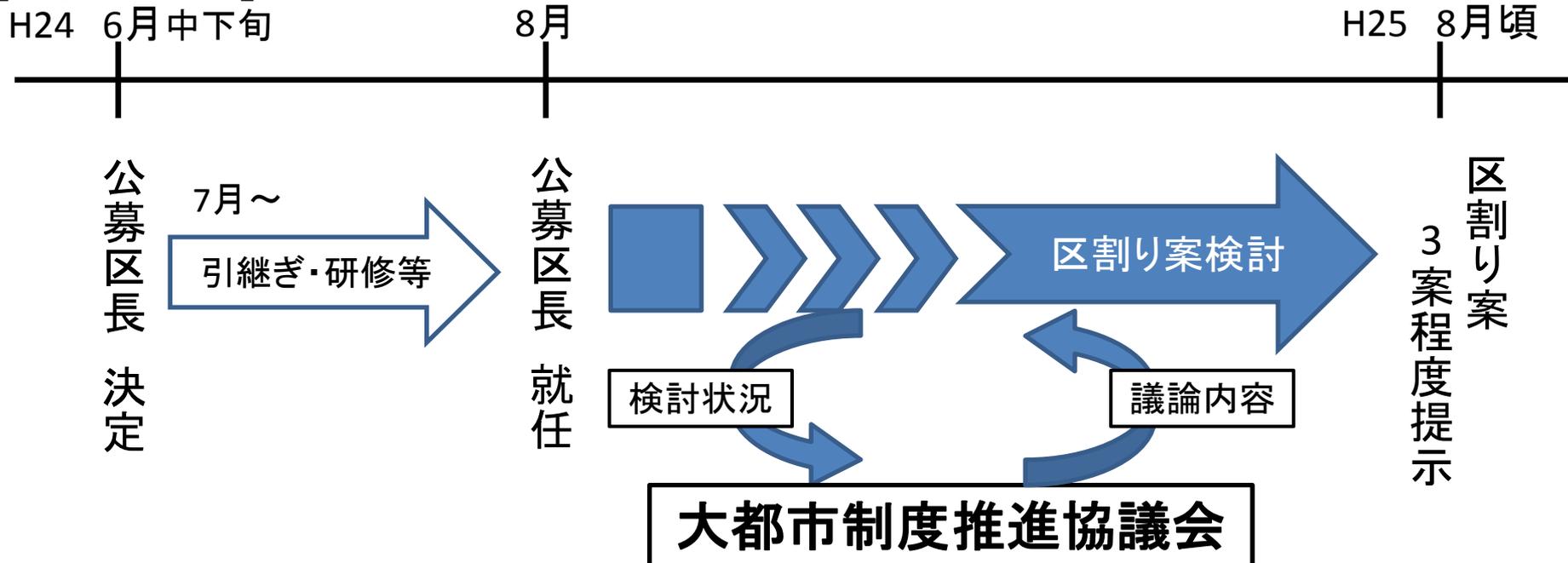
### 基本方針

新たな区が、中核市程度の権限を担うことを前提として、

- ・ 地域特性
  - ・ 歴史的・文化的背景
  - ・ 地域コミュニティ
- などを考慮して検討

- ・ 今後、就任する公募区長が区割り案を検討し、複数案（3案程度）を提示する。
- ・ 区長による検討状況を大都市制度推進協議会に示し、議論を深めていく。

### 【スケジュール】



## ■ 「特別自治区」への再編の意義・効果

### 《住民自治》

#### ◇住民に身近なこと全般にわたる「自己決定」「自己責任」が実現

- ・住民の声をダイレクトに区政に反映すること
- ・区政のチェック機能の強化
- ・住民参加による地域課題の解決
- ・地域コミュニティの活性化
- ・迅速できめ細かな住民応答、施策の実施

### 《権限（組織体制）》

#### ◇中核市並み権限を担うことで、住民の生活全般をしっかりとサポートできる組織体制が実現

- ・住民生活を十分サポートできる専任組織や専門職員の配置
- ・十分な権限と適切な組織規模により、官僚組織による縦割りでなく、機動的な行政運営

#### ◇効率的でスリムな組織体制が実現

- ・徹底した行政改革により、職員総数を増やすことなく、「特別自治区」へ再編
- ・充実した行財政基盤を確保しつつ、人口当たり経費を抑える

### 《住民サービス》

#### ◇住民の参政・参画のもと身近な区役所で、住民に密接なサービスが総合的に行われる

- ・中核市並みの総合的なサービスが、住民自治が十分働く中で、住民に身近なところで行われる

#### ◇地域の実情に応じたきめ細かなサービスが行われる

- ・区単位での施策実施により、教育、福祉等の分野で地域の実情に応じたきめ細かな行政サービス
- ・迅速できめ細かな住民応答

### 3. (3) 大阪市以外の府内市町村の在り方

府内市町村においても、基礎自治体としての役割を果たすために、

**住民の生活全般をしっかりとサポート  
できる十分な権限と財源**

**総合的で専門性が高く、かつ行政  
運営を機動的に行える組織体制**

#### **府内市町村を中核市並みの権限を担える基礎自治体へ**

**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推進**

**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**

## ■ 堺市について

堺市が政令指定都市として担っている道路や都市計画などの広域機能をどのようにしていくのか。



広域機能の一元化など、府域全体の視点での検討が必要

人口80万超の堺市において、住民自治機能をどう向上させるのか。

区役所において、地域の実情に応じた住民サービスをどう充実していくのか。



大阪市の課題を参考に、堺市域における住民自治や、区役所のあり方などについて検討が必要



**協議会への参加を  
引き続き働きかけていく**

## 4. 財政調整制度

## 4. (1) 財政調整制度の必要性

### 大阪にふさわしい財政調整制度の検討にあたって

- 大阪がこれからの日本の成長をけん引し、都市間競争に対応できるような大都市制度を実現していくためには、地方の自由と責任に基づく「自立的な都市経営」が可能となるような税財政の抜本改革を目指していくべき。

【地方の税財政自主権の確立】 ～権限・財源・責任の所在を一致させる～

- ◎ 地方の仕事は地方の財布で、国の仕事は国の財布で
- ◎ 地方の仕事に必要な財源は、消費税の税源移譲などにより、地方税で賄われるようにすべき
- ◎ 一方、地方交付税の財源保障は縮小へ（税の偏在による水平調整は必要）

- 地方分権が言われて久しいが、その肝は地方の税財政自主権の確立。こうした改革を成し遂げ、言わば“国のかたち”を変えていくには、大阪をはじめとする大都市から改革をリードし、地方として出来ることを積み上げていくことが必要。
- まずは、その第一歩として、「大阪にふさわしい大都市制度」の実現を最優先課題とし、現行の地方財政制度を前提とした大阪独自の「財政調整制度」の構築を目指して検討を進め、必要な制度改正等の内容を明らかにしたうえで、国に対して提案をしていくもの。

## 4. (1) 財政調整制度の必要性

大阪にふさわしい大都市制度の実現には、何故、財政調整制度が必要なのか

### ■ 広域自治体、基礎自治体ともに必要なサービスを行える財源を安定的に確保する必要

大阪府市の再編により、

- ・ 「大阪都」は、一元化された広域機能により大阪全体の都市機能を充実強化
- ・ 「特別自治区」は、中核市並みの権限のもと住民に身近な基礎自治体として総合的なサービスを展開

◎ 「大阪都」と「特別自治区」がそれぞれの機能を十分に果たすことができる財源を確保

◎ 「大阪都」と「特別自治区」との間で事務（仕事）に応じた財源を配分

### ■ 「特別自治区」において、それぞれが自らの区の実情にあった施策を実施するための財源を確保する必要

これまでのサービス供給者の視点で一体性、均質性を重視したサービスの展開から、各区の特色、実情に応じて、地域ニーズに合ったサービスを住民自らが決定し、展開できるようなシステムへ

◎ 住民自らが施策を選択できるための財源を「特別自治区」間で調整し配分

そのために、

これらを実現できる「大阪にふさわしい」独自の財政調整制度の構築が必要

～ 『大阪都と特別自治区間』、『特別自治区相互間』を財政調整する制度～

## 4. (2) 財政調整制度の制度設計に向けて

### 制度設計にあたってのポイント

#### 1. 「大阪都」と「特別自治区」間の事務（仕事）の配分に対応可能な制度とする

安定した行政サービスを提供するために、事務と財源のバランスがとれたシステムを検討

#### 2. 「特別自治区」相互間の財政格差を是正し調整する制度とする

各区が自らの実情に合った施策の展開が出来るよう、例えば、収入差を通常の市町村間の格差の範囲内に是正できるシステムなどを検討

### 今後の進め方（検討方向）

- ◎ 財政調整については、具体的な区割りや事務の配分が確定しないと議論出来ないとの論がある。
- ◎ しかし、「大阪にふさわしい財政調整制度」の設計が可能か否かという基本的な枠組みについては、具体の区割りや事務配分が確定しなくとも、一定のシミュレーションで協議を行うことは可能と考えられる。
- ◎ したがって、まずは現時点で可能なパターンでシミュレーションを行い、今後の区割りや事務配分の検討状況に合わせて、本作業を深めていく。

## 4. (3) 財政調整制度の制度設計のイメージ

### ～ 制度設計の視点 ～

#### 1. 交付税

- 東京と違い、大阪は交付団体であるため、交付税を各特別自治区へ配分する必要があるが、その方法として、
  - 交付税と2.の調整財源をあわせて各区へ配分するのか
  - 各特別自治区に個別に配分するのか

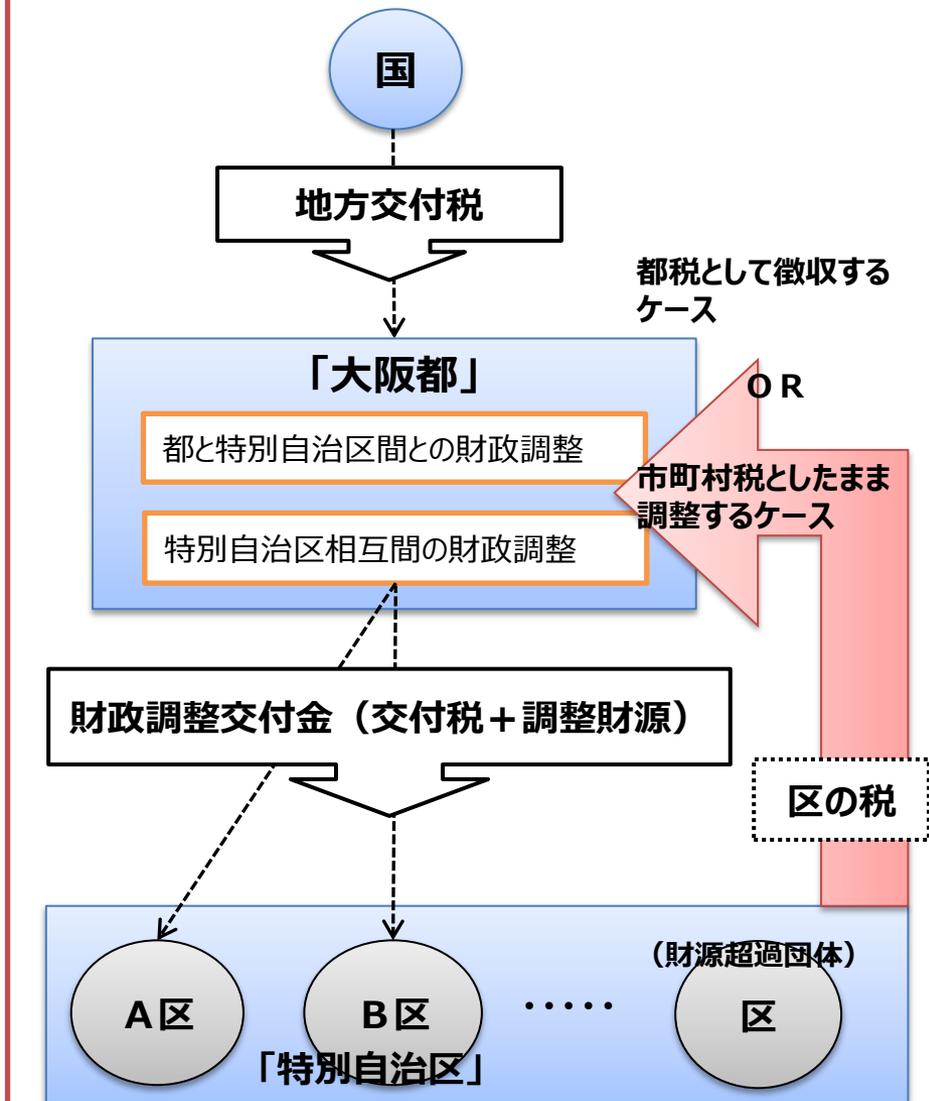
#### 2. 調整財源

- 交付税に加えて、市町村税の一部を調整財源とする必要があるが、その税目として、
  - 東京と同様に三税（法人住民税、固定資産税、特別土地保有税）が妥当か
  - さらに、他の税目が必要か
- また、その税は、
  - 都税とするのか
  - 市町村税なのか

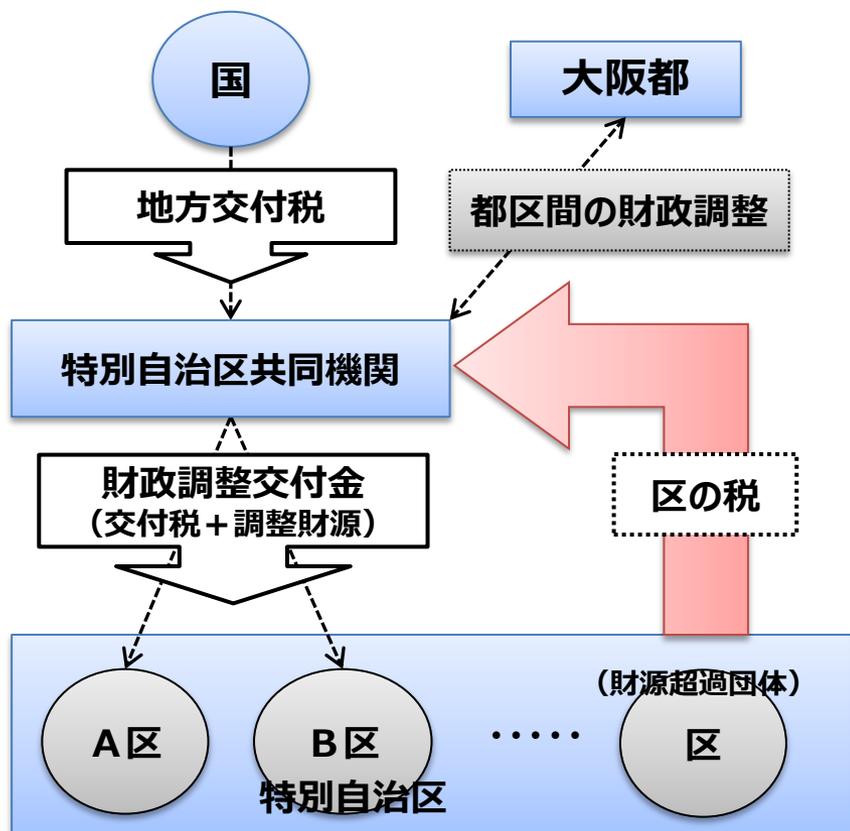
#### 3. 財政調整の主体

- 財政調整の主体は、
  - 大阪都とするのか
  - 特別自治区の共同機関とするのか

### ～都区財政調整制度を基本としたケース（案）～

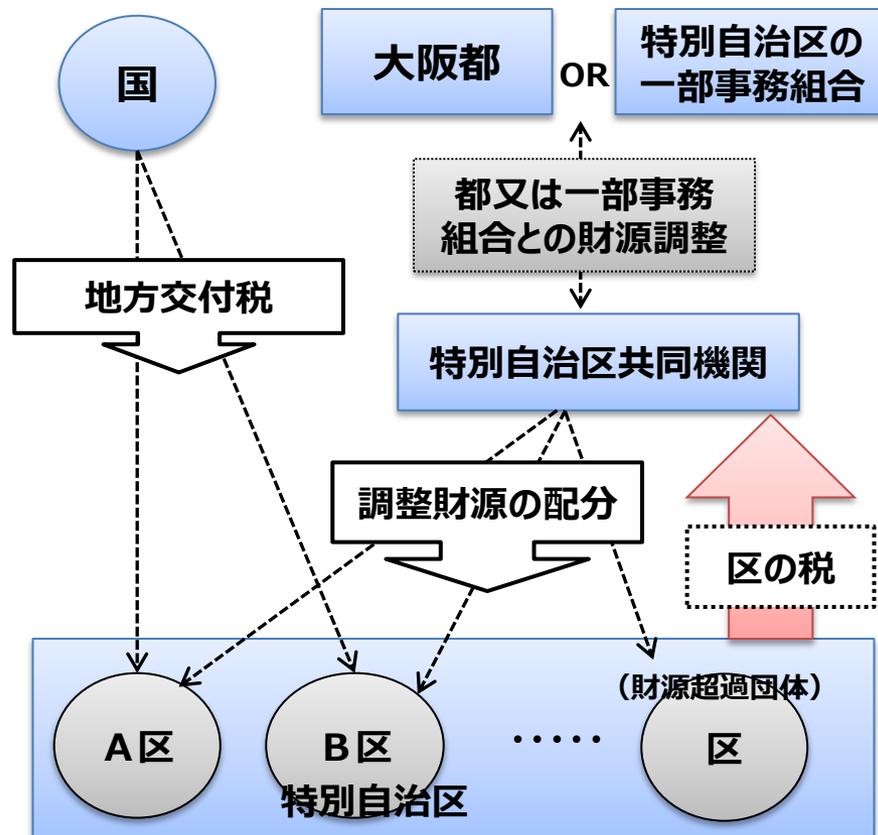


～調整主体を特別自治区の共同機関としたケース（案）～



- 都区財政調整制度を基本とした制度フレームとの相違点
  - ・ 交付税は、「特別自治区」の共同機関へ一括交付
  - ・ 財政調整の主体は「大阪都」ではなく、共同機関
  - ・ 共同機関は、都区間、区相互間の財政調整を行う

～交付税の適用と調整財源の配分を別々にするケース（案）～



- 都区財政調整制度を基本とした制度フレームとの相違点
  - ・ 交付税は、「特別自治区」ごとに交付
  - ・ 財政調整の主体は「大阪都」ではなく、共同機関
  - ・ 共同機関は、都区間、区相互間の財政調整を行う

## 4. (4) 參考資料

# 府内市町村・大阪市24区の税収状況(平成21年度)

- 大阪市24区の税収状況(推計)を見ると、法人住民税と固定資産税は、格差が大きい。
- 個人住民税は、法人住民税や固定資産税に比べると格差は小さくなるものの、府内市町村の格差は上回る。

(単位:円)

大阪市24区

## 1人あたり税収

順位	団体名	金額
1	中央区	1,574,887
2	北区	955,152

## 最大格差 14.7倍

23	旭区	122,849
24	西成区	107,192

## 1人あたり個人住民税

順位	団体名	金額
1	中央区	94,197
2	天王寺区	89,454

## 最大格差 3.2倍

23	大正区	40,290
24	西成区	29,152

## 1人あたり法人住民税

順位	団体名	金額
1	中央区	543,145
2	北区	258,394

## 最大格差 108.1倍

23	旭区	5,386
24	住吉区	5,025

## 1人あたり固定資産税 (家屋・土地)

順位	団体名	金額
1	中央区	587,588
2	北区	353,109

## 最大格差 14.0倍

23	住吉区	42,273
24	旭区	42,020

※ 各区の税収は一定の条件のもとで行った推計値

府内市町村

順位	団体名	金額
1	田尻町	494,638
2	摂津市	222,792

## 最大格差 5.1倍

40	阪南市	97,373
41	千早赤阪村	97,093

順位	団体名	金額
1	箕面市	81,203
2	吹田市	76,084

## 最大格差 2.1倍

40	忠岡町	41,410
41	泉南市	38,625

順位	団体名	金額
1	島本町	19,682
2	摂津市	18,153

## 最大格差 18.1倍

39	阪南市	2,367
41	豊能町	1,087

順位	団体名	金額
1	田尻町	244,372
2	摂津市	81,226

## 最大格差 8.9倍

39	阪南市	30,675
41	豊能町	27,547

※ 府内市町村の数値は、大阪府市町村課HPより

# 財政シミュレーション上の区割りモデル(案)

## 1 建設局 工営所

1 設置数  
8 工営所

2 設置の考え方等

- (1) 緊急時に30分程度で現地へ到着できるよう、4方面に分類された行政区を2分割し、8工営所体制を確立
- (2) 水の流れに沿った12下水処理区を河川流域ごとに4方面に分類
- ① 淀川
  - ② 寝屋川
  - ③ 市内河川(中心部)
  - ④ 市内河川(南部)の4分類



## 2 ゆとりとみどり振興局 公園事務所

1 設置数  
9 事務所

2 設置の考え方等

- (1) 昭和45年の体制を基本として、以降改変を重ねる。

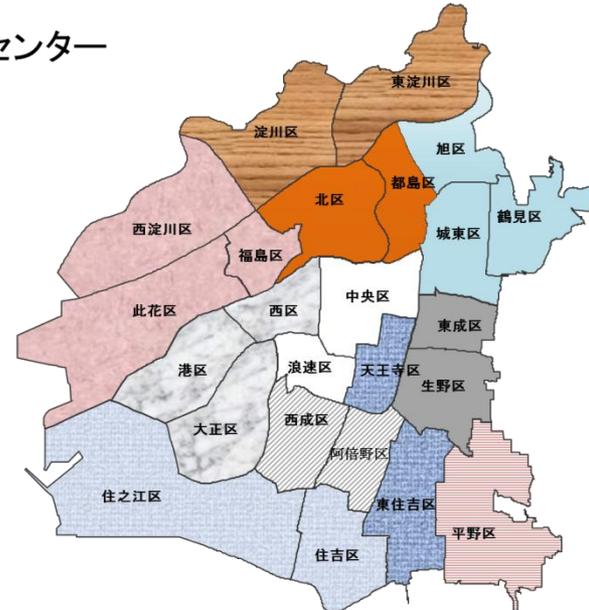


## 3 環境局 環境事業センター

1 設置数  
11 センター

2 設置の考え方等

- (1) ごみ収集等を効率的に実施するため、センターを市域各所にバランスよく設置



# 財政シミュレーション上の区割りモデル(案)

## 4 健康福祉局 生活衛生監視事務所 & 環境局 環境保全監視グループ

- 1 設置数  
5 事務所
- 2 設置の考え方等

- (1) 営業者・事業者等の利便性の確保や、監視指導における迅速性・機動性を考慮。
- (2) 公衆衛生施策における4つの基本保健医療圏を元に、交通便利性を考慮し南部を分割。
- (3) 集約化前は、環境と生活衛生業務を同じ事務所で実施しており、市民や事業者に分かりやすい組織づくりを考慮し、設置。
- (4) 市税事務所設置に伴う区役所の空きスペースを活用。



## 5 財政局 市税事務所

- 1 設置数  
5 事務所
- 2 設置の考え方等

- (1) 市域内主要ターミナルに事務所を設置し、利用者の利便性を考慮



## 6 水道局 営業所等

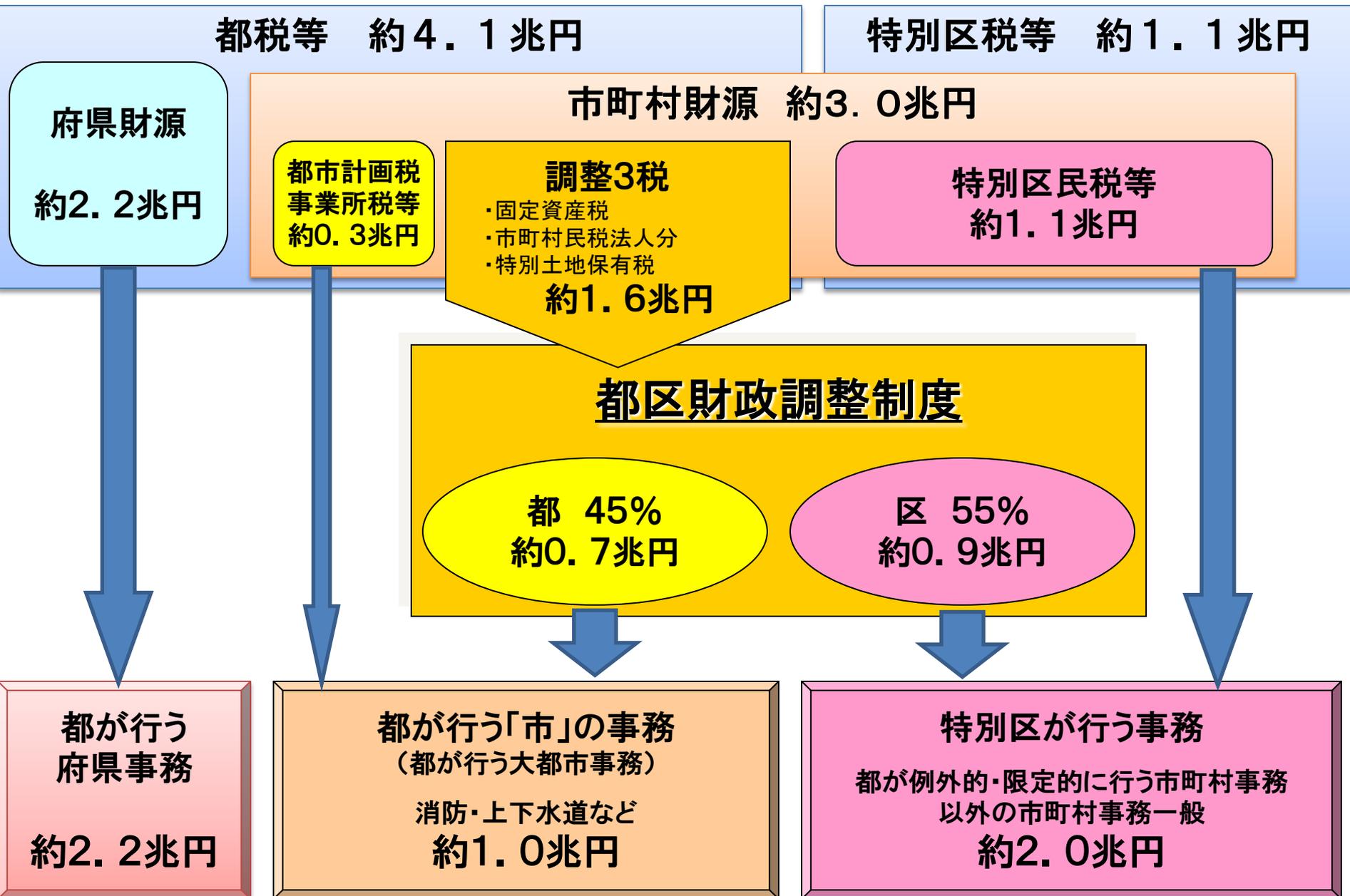
- 1 設置数  
8 営業所  
4 水道工事センター  
14 サービスステーション
- 2 設置の考え方等

- (1) 水道工事センターは、現地へ30分以内に到着できる位置に4か所設置
- (2) 8営業所は、平成27年度までに4水道工事センターと統合、再編予定
- (3) サービスステーションは、将来的に24区役所に設置し、ワンストップサービスを展開。
- (4) 給水人口等を勘案しながら、市域をバランス良く管轄できるような区域(行政区)を確定。



第1回「新たな区」移行プロジェクト会議資料より作成

# 東京都区間の財源配分の状況（H22年度決算）



# 東京都区での意思決定システム

## ○都区協議会について

### ◆地方自治法

第282条の2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区、及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設ける。

2 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聞かなければならない。

3 省略

### ◆都区協議会のメンバー

都側委員	区側委員
知事	特別区長会 会長
副知事	同 副会長 2人
知事本局長	同 幹事 5人
総務局長	
財務局長	

## ○都区財政調整協議会

### ◆都区財政調整協議会のメンバー

都側委員	区側委員
総務局総務部長	特別区副区長会 会長
同 行政部長	同 副会長 2人
財務局主計部長	同 幹事 5人
	協議会が指名するもの 特別区長会事務局長

都区財政調整協議会幹事会

## ○都区のあり方検討委員会

### ◆都区のあり方検討委員会のメンバー

都側委員	区側委員
副知事 4人	特別区長会 会長
総務局長	同 副会長 2人
	特別区長会事務局長

都区のあり方検討委員会幹事会

## 5. 議会の在り方

## 「大阪都」「特別自治区」には、公選の議会を置く必要がある。

具体的な検討に当たっては、次のような論点が考えられる。

- ◇大都市における議会の役割をどう考えるか（議会内閣制など）
- ◇選挙区は郡市・区単位でよいか、より広い選挙区とするのか  
（現行制度では、都道府県の議員は、郡市の区域単位（特別区・政令市域は区単位）、特別区の議員は区単位）
- ◇望ましい議員定数はどうか  
※新たな区においては、住民参加によるまちづくりの観点や議会コスト抑制の観点から、一層の議員定数の抑制も必要か
- ◇選出方法は選挙区制でよいか、比例代表制など見直しを図るのか

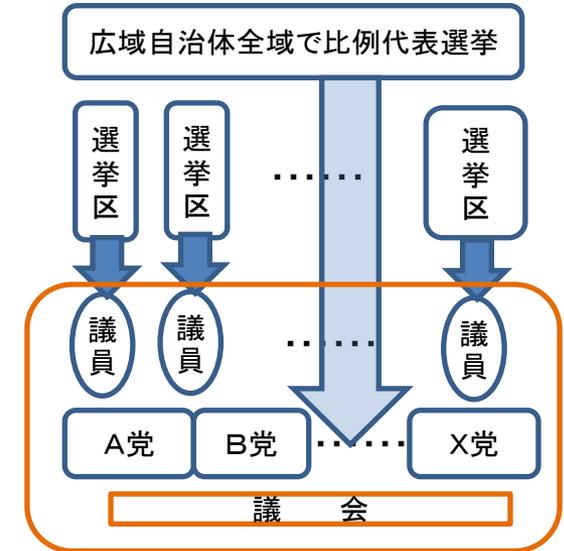
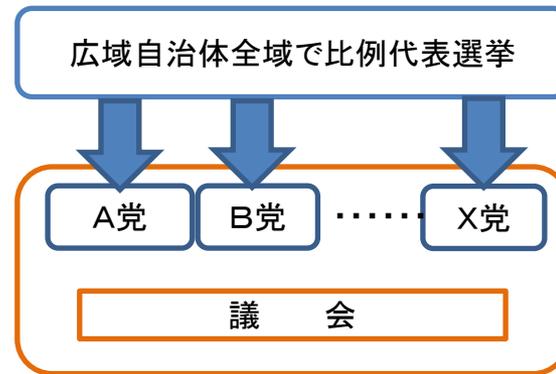
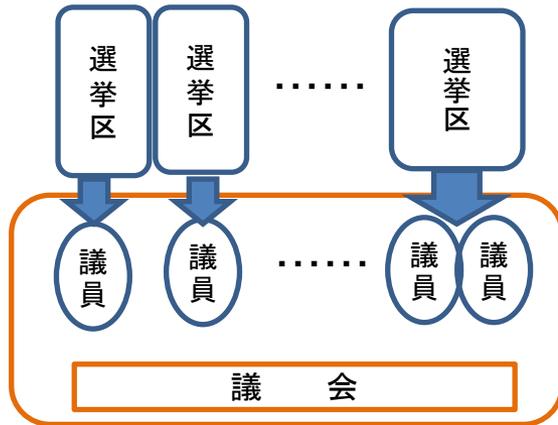
広域自治体・基礎自治体のあるべき姿に関する検討を踏まえ、協議会で、議会選出委員のご意見をもとに具体的に検討

# 《参考》 広域自治体における議会のあり方(検討例)

## 選挙区制

## 比例代表制

## 選挙区制と 比例代表制の併用



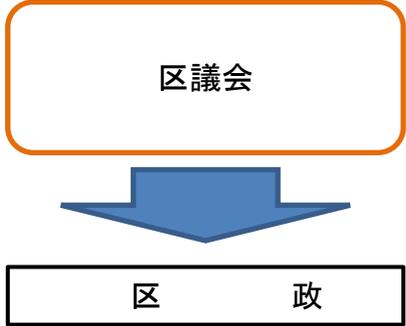
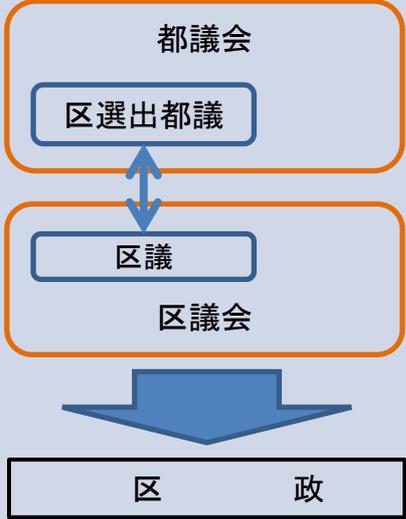
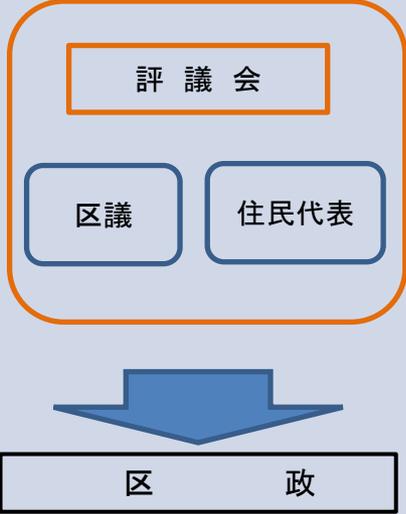
概要

- 選挙区を設定し、各区におい候補者に投票  
⇒ 1人～数人選出

- 選挙区を設定せず、全域において政党に投票  
⇒ 政党の得票率に比例して議席配分を決定

- 候補者と政党の両方に投票  
⇒ それぞれ選出

# 《参考》 基礎自治体における議会のあり方(検討例)

	区議会を設置	都議と区議を兼任	いわゆる評議会方式
概要			
	<p>◇区議会を設置し、区ごとに議員を選出(原則どおり)</p>	<p>◇都議と区議とを兼任</p> <p>(a) 区選出都議が区議を兼ねる</p> <p>(b) 区議が区選出都議を兼ねる</p>	<p>◇専門性を有する区議と、地域に住んでいる住民の代表(ボランティアなど)で構成</p> <p>◇区議と住民代表が一体となって区政をチェック</p>



## 6. 新たな大都市制度についての手続き

# 大都市制度に関する法制度について

## 地方の発意が最大限尊重される制度に！

### ■ 手続に関する法制度のポイント

#### ◇ 基本計画について

⇒ 地方の発意を尊重し、協議ではなく、総務大臣への説明レベルに

例) ● 協議会は、特別区基本計画を作成しようとするときは、総務大臣に情報を提供し説明。

#### ◇ 法制上の措置等について

⇒ 地方の提案権と国の提案尊重義務を明示

⇒ 次の場合を除き、総務大臣への説明レベルに

(1) 税制の特例措置

(2) 現行制度を超えた新たな財政措置

⇒ 措置期限を明示

例) ● 協議会は、特別区の設置のために必要な法制上の措置その他の措置について、総務大臣を経由して内閣に対し提案。  
● 政府は、提案を尊重し、必要な法制上の措置その他の措置を講じる。  
● 税制の特例措置又は現行制度を超えた新たな財政措置を除き、総務大臣に説明。

◇協議会の委員構成について  
⇒会長の選任等について地方の自由に

例) ●会長は、関係道府県及び関係市町村の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験者の中から選任。

◇特別区設置について  
⇒特別区を置く道府県を都とするか、都とみなす制度とし、現行規定を活用する形に

例) ●特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の政令で定める法令の適用については、都とみなす。

◇住民投票について

※大阪では、特別区設置の申請の前に住民投票実施の予定