

(案)

大阪にふさわしい大都市制度 “大阪都の実現”

～各委員からの意見・質問に対する考え方～

《追加資料》

- ◎ 総論
- ◎ 第3回協議会で各会派から受けた意見・質問等
- ◎ 参考資料

平成24年8月10日

(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

【本資料の位置づけ】

- 第二回の協議会(H24.5.17)に提出の『(案)大阪にふさわしい大都市制度“大阪都の実現”』について、第三回協議会(H24.6.15)で各委員から示された意見・質問に対して、協議会委員としてこたえるもの。
- なお、財政調整など残余の事項についても、次回以降の協議会で考えを示していきたい。

総

論

■ 大阪経済の低迷

- ◎ 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

◎ 大阪経済の低迷は、「我が国の国際的プレゼンスの低下」「東京一極集中」「工場等制限法等による集積の分散」「交通網の発達の遅れ」「企業流出」など、複合的な要因が重なったものだが、こうした大阪の相対的地位の低下に対し、有効な対策、処方箋を講じられなかった「**府市の関係**」も大きな要因。

- ・ これまで、府市各々がバラバラで戦略を描き、政策を推進
- ・ 経済・産業集積を促す重要な都市装置であるインフラ整備についても、府市間のスタンスの違いから、なかなか具体の事業推進に結びつかなかった現実

- ・ 亀山に負けるまで個々に誘致活動をしていた府市の企業誘致
- ・ 府市がバラバラに実施してきた産業振興
- ・ 淀川左岸線整備をめぐる府市のスタンスの違いなどミッシングリンク解消が遅々として進まない状況
- ・ 地下鉄網という都市交通の基幹施設を府域にまで有効にネットワーク化できていない状況
- ・ 市域と市域外で個々に実施してきたまちづくり(開発)

大阪トータルの成長の観点から、府市で統一戦略を描き、一体性ある都市経営をなすべきところ・・・

**自らの縄張りを守ることに汲々とし、
大阪の低迷という難課題に責任を持って立ち向かう自治体が不在**

問題の核心は連携協調ではなく“制度”

「連携協調では限界」

- ◇これまでの連携協調の成果は限定的
- ◇今は知事・市長が同じ価値観で都市経営するが、ヒトが変われば、またバラバラ



「制度改革が必須」

- ◇狭い大阪に二つの“府県”が存在
- ◇大阪トータルで産業政策やインフラ整備等を行う際、意思決定に二つの自治体が関与
- ◇広域機能を担う行政組織が二つ



**これでは、「スピーディな政策決定」「思い切った選択と集中」
「二重行政の見直し」「スリムな行政機構の確立」など
次代を見据えた行政運営は不可能**

システムとして『二つの大阪』の解消を！

■ 世界の都市間競争に打ち勝つには・・・

統一戦略の確立

“大阪都”は時代の必然

一体性ある政策を迅速に実行

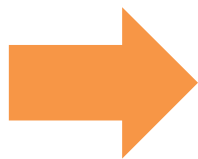
■ 大阪市における住民自治の課題

- ・人口267万人の大阪市(政令市)は住民自治の面で限界がある
- ・規模が大きすぎるため、きめ細かなサービスが難しい
- ・意思決定に時間を要し、機動性に欠ける

具体的には・・・

◎ “一人のリーダー（市長）” では267万人の住民自治が不十分

- ・最終的な権限および責任は、市長たった一人
- ・市長として、地域の実情を自らで把握するため、地域に出向いて多種多様な住民との対話等を行おうと思っても、大阪市は規模が大きすぎて、たった一人で市域全体をカバーすることは不可能
- ・ファクス・手紙・メール等で市長に寄せられる提案や要望・意見等も膨大。市長がこれらに十分に目を通すことは不可能で、住民からの声がすべて直接届くことは困難



- ① 役人である区長に対応を任さざるを得ない
- ② 公募区長と言えども、市長の部下
- ③ 徹底して住民目線に立つには制度見直しが必要

◎ 区役所は行政の内部組織で、権限・組織体制は不十分

- ・あくまで出先機関
- ・住民ニーズに的確、迅速に対応するには、権限、予算、人員などが限定的

■特別自治区の設置

◆大阪市を複数の特別自治区へ再編

- 特別自治区ごとに、住民が自ら選んだリーダー = 公選区長
- 特別自治区ごとに、住民が自ら選んだ議会 = 公選区議
- 住民生活をしっかりサポートできる十分な権限と財源（中核市並み）



**選挙で選ばれた住民の代表たる区長（区議）による
「自己決定」「自己責任」のもと、住民に身近な行政全般
にわたって、地域特性や課題等へのきめ細かな対応**

一人のリーダーから
複数の公選区長へ

住民に身近な自治
の実現

◎ 府市を

- ・大阪全体の都市としての成長に責任を持つ広域自治体(大阪都)と
- ・住民に最も身近な自治体として住民の生活を守る基礎自治体(特別自治区)に再編し、都市間競争の時代に立ち向かう分権型の都市経営体に移行すべき。

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

役割分担

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

各 論

第3回協議会で各会派から受けた 意見・質問等について

【自民】

- 「府としてはこういった手を打ちたかったが、市と戦略の食い違いがあつてできなかった。そのために、経済の発展が阻害された。」といったような、府市の意思に違いがあるためできなかった事業は何か。
大阪市独自の事業者への技術支援等も経済低迷の要因と考えるのか。
- 府市で企業誘致など産業政策で具体的に何が異なったのか。（特に、工場等制限法撤廃後）
- 経済の低迷を回避するために、府市はどのような対応をすべきだったのか。
- 経済対策に関して、これまで部局から予算要求があつたものの予算が厳しいため実現できなかった事業があるなら示してほしい。

○ 府市それぞれに連携の努力は繰り返されてきた。しかし、水道事業や都市基盤整備、産業政策など、手を組んで実施すれば効果が上がることは自明の理なのに、現実には、こうした改革は遅々として進まなかった。

○ これは、府市それぞれが区域分断的な役割分担の下でそれぞれの考えでそれぞれの政策に取り組んできた結果。

○ こうした長年にわたる府市の関係が、二元行政・二重行政を固定化させ、大阪全体に対する責任の所在が不明確になり、大阪の都市経営や大阪の発展にマイナスの影響を与えてきたと考えている。

〔これまでの連携・協調の取組み〕

○ 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。

〔これまでの府市協議の推移（～23年）〕

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	↓ 制度論	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	当時の協議結果
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	当時の協議結果
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"> ・共同機関紙「くらしすと」の発行（平成19年5月から） ・「くらしの商品安全情報室」の共同設置（平成19年4月） ・府市共同の事業者指導チームの発足（平成19年5月） ・組織・施設統合までの議論まで至らず
	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"> ・「府市技術支援共同運営会議」の設置(平成18年9月) ・セミナーの共同開催(平成19年2月から) ・統合の議論は行われていない。
	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"> ・産学官連携共同オフィスの設置(平成20年7月) ・「フランス短期留学」の共同実施(平成19年9月から) ・統合の議論は行われていない。
	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"> ・申込用紙の相互配布などの実施(平成19年7月から) ・統合の議論は行われていない。

その後の協議状況

・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
(平成24年3月)

・法人統合により、両研究所の強みと総合力を活かし、工業技術とものづくりを支える知と技術の支援拠点「スーパー公設試」をめざす 等

・公立大学のあり方について将来ビジョンを策定
・法人統合に向けた組織改革の推進 等

・大阪市内の府営住宅を大阪市内に移管

H24.6 府市統合本部で基本的方向性(案)を決定

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	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、市協会が経営改善計画中であること、また平成20年10月から実施された緊急保証の対応に注力するため、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、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

その後の協議状況

- ・府市信用保証協会の統合については、府保証協会に吸収合併(H25年度中目途)
- ・統合後の経営ガバナンスは府保証協会主導で行う等

- ・両研究所共通の各分野の検査・調査研究機能は、新たな大都市制度における広域自治体の機能として整理し、これらを統合した研究所を設置等

- ・市水道局と大阪広域水道企業団との統合協議を進める
- ・市水道局は合理化策や経営改善策を策定、実行

《具体例》これまでの様々な施策・事業のなかから、産業、都市基盤、面開発の事例を抽出

〔企業誘致〕

- 平成13年度以前は、府市はじめ各自治体がそれぞれに企業誘致活動を行っていた。
- その後、三重県・亀山市共同でのシャープ工場誘致(H14.2月)など、企業誘致の地域間競争が激化する中、府と市町村が共同で企業への優遇措置を実施するようになった。大阪市は対象外。
- 平成17年度には、ベイエリアへの産業集積促進のため、府市が連携して補助制度を創設し、協働での誘致活動も行うようになった。
- 他都市との競争に遅れをとって、やっと連携。これが府市の行政の実態。

【企業誘致の優遇措置にかかる府市の動き】

	大阪府	大阪市	府市間の連携
府・市・その他の市町村それぞれで制度構築			
H6年度 H9年度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 府産業拠点へのインセンティブを実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 産業立地促進融資 ・ 産業拠点立地企業事業展開補助金 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市内への企業誘致を推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報共有等 (各自治体間で実施)
府と府産業拠点所在市町村が連携して企業誘致を推進			
H13年度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 府産業拠点の所在市町村と連携して企業誘致を推進 <ul style="list-style-type: none"> ・ 産業集積促進税制(税制優遇) 【所在市町村の優遇措置を条件に実施】 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 府・市・大商でO-BICを設立、外資系企業誘致プロモーション活動を実施(H13～) ・ その他、案件によりプロモーション、企業訪問等で連携
府が府産業拠点以外の市町村とも連携して企業誘致を推進			
H17年度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「大阪ハイテクベイ・プラン」に基づきベイエリア地区への産業集積促進のための補助制度を創設 <ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模民間用地における先端産業分野の大規模投資等にも府インセンティブの適用が可能に 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市産業拠点や民有地で府のインセンティブが活用可能となったことで、共同プロモーションにおける相乗効果を発揮 <ul style="list-style-type: none"> ・ 咲洲地区(市) … 税制優遇 ・ 平林地区(民地) … 税制優遇、補助金 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 夢洲・咲洲企業等誘致協働チームを設置(H21～)

〔その他の産業政策〕

○ その他の産業政策においても、府市がそれぞれ個々に施策をうったため、二重行政、二元行政に陥り、大阪トータルでの視点が十分でなかった。

【府市が個々に施策をうってきた例】

施設・施策等	府の目的・施策概要等	市の目的・施策概要等
中小企業金融	〔施設名〕大阪府中小企業信用保証協会 〔目的〕 中小企業者等のために信用保証の業務を行い、これらの金融の円滑化を図ること	〔施設名〕大阪市信用保証協会 〔目的〕 中小企業者等のために信用保証の業務を行い、これらの金融の円滑化を図ること
産業研究所	〔施設名〕 (地独)大阪府立産業技術総合研究所 〔目的〕 産業技術に関する試験、研究、普及、相談その他支援を行うことにより中小企業の振興等を図り、もって大阪府内の経済の発展及び府民生活の向上に寄与すること	〔施設名〕 (地独)大阪市立工業研究所 〔目的〕 工業に関する科学研究を行うとともに、その研究成果の実用化及び工業技術の高度化を図ることにより、企業に対する支援を行い、もって地域経済及び産業の発展に寄与すること
産業振興	〔施設名〕 マイドームおおさか (公財)大阪産業振興機構 〔目的〕 大阪府内における産業振興のための事業を行うことにより、地場産業をはじめとする中小企業等の健全な育成及び発展に貢献し、もって活力ある地域経済社会の形成、地域住民の生活向上及び福祉の増大に寄与すること	〔施設名〕 大阪産業創造館 (公財)大阪市都市型産業振興センター 〔目的〕 大阪市内の中小企業の経営力強化や創業を支援することにより、都市型産業の創出及び振興を図り、もって大阪経済の発展に寄与すること

施設・施策等	府の目的・施策概要等	市の目的・施策概要等
海外事務所	<p>〔施設名〕大阪府上海事務所</p> <p>〔目的〕 大阪府内企業が上海をはじめとする中国との貿易や企業進出する際の、情報提供などのサポートを行うこと</p>	<p>〔施設名〕大阪市上海事務所</p> <p>〔目的〕 大阪市の経済振興と各種国際交流の促進</p>
企業の海外展開支援	<p>企業ミッション団を派遣し、現地政府との連携のもと見本市出展や商談会を実施</p>	<p>製品開発から海外見本市への出展・製品改善に向けたフォローアップまでの一貫した販路開拓支援</p>
バイオ産業の振興	<p>医薬品・医療機器などバイオ関連産業を集積するためのビジネス環境整備（ライフサイエンス拠点の整備を含む）</p>	<p>バイオサイエンスに関する研究及び調査、研究者の養成など</p>

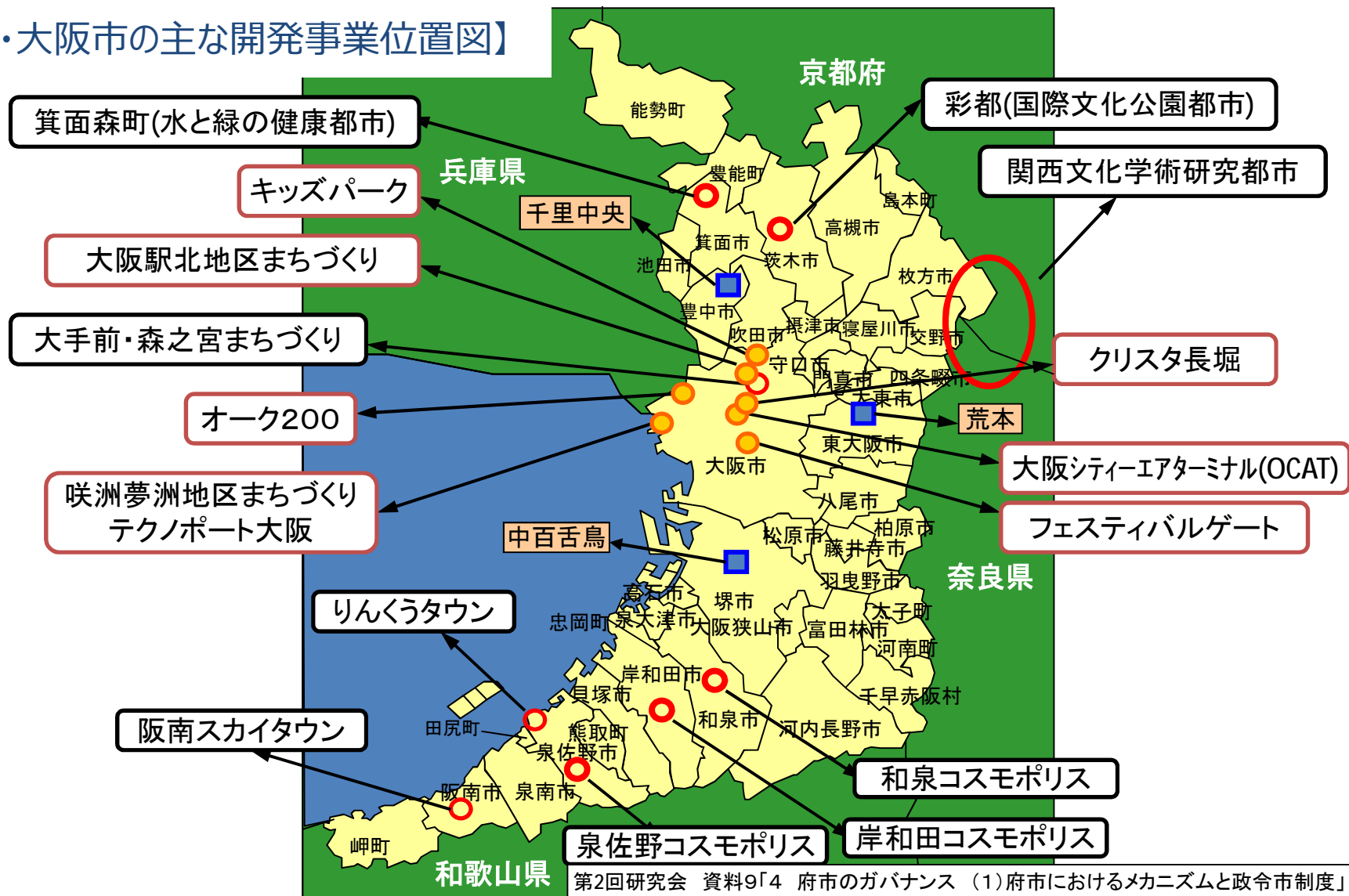
〔インフラ整備・面的整備〕

- 都市基盤整備の分野では、淀川左岸線延伸部やなにわ筋線、大阪市営地下鉄等において、府市の方向性の違いが整備の遅れなどにつながっている。
- また、面的整備においても、府と市で区域分断的な役割分担の下、各自で整備を進め、多くの「負の遺産」を産んだ歴史。

取組	各取組の概要	府市間の調整の状況
淀川左岸線延伸部	京阪神・中部圏との交流・連携機能の強化を担う ・豊崎～門真(10km) ・事業費3,500億円(平面街路を含む概算)	・2期事業と同スキーム(道路管理者と阪神高速(株)の合併施行)の場合、延伸部も道路管理者の大阪市が事業主体となり、大阪市の財政負担が多額になることから調整が難航
鉄道網の整備		
なにわ筋線	関西国際空港・新幹線新大阪駅へのアクセス改善などにより、関西の経済活性化等に寄与する路線 ・新大阪駅～JR難波駅、南海難波駅 ・事業費1,800～2,500億円	・国の調査結果を受けて、実現に向けた整備方策を府市で検討中だが、事業推進のイニシアティブが不明確な上、府市の負担割合も未定であるため、なかなか調整つかず
大阪市営地下鉄	市営地下鉄9路線のうち、 ・地下鉄として市外延伸:4路線 (御堂筋・谷町・中央・長堀鶴見緑地) ・相互乗入による市外延伸:3路線 (御堂筋(北急)・堺筋(阪急)・中央(近鉄))	・市域外延伸に当たっては、事業スキームや資金調達などについて、府市はじめ関係者間の合意形成が必要であり、なかなか進まず
寝屋川南部地下河川	密集市街地等、河川の拡幅や新たな河川の開削が困難な場所において、道路等の公共施設の地下空間を有効に利用し流域外の河川に放流。道路未整備区間については、道路・河川の共同事業として取組み ・整備区間:西成区南津守～東大阪市若江西新町(13.4km)	・市内整備区間[平野区平野北～阿倍野区聖天山]については、大阪市の街路事業と地下河川事業を実施済み ・残区間[西成区南津守～阿倍野区聖天山(2.2km)]については、市の街路事業(木津川平野線)の地下に整備することとなっているが、市の当該街路事業が一時凍結となり、結果として府の当該地下河川事業が進まない状況
水道事業	【大阪広域水道企業団】 ・大阪市以外の府内42市町村で企業団を構成 ・水道水を製造し大阪市以外の市町村水道事業へ卸売り(用水供給)、工業用水道 【市水道局】 ・水道水の製造、大阪市内の各家庭や法人への給水、工業用水道	・現在、市水道局と広域水道企業団による「水道事業統合検討委員会」において水道事業の統合について協議中 ・大阪府市統合本部の水道TFにおいては、市水道局の合理化策や経営改善策について検討

※ 大阪府自治制度研究会「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」(H23.1.27)等から作成

【大阪府・大阪市の主な開発事業位置図】



〔予算〕

- 産業政策については、府・市それぞれが、自らの責任で予算化してきた。
- 予算が厳しいのでできなかったではなく、府市それぞれでの予算編成に止まり、大阪トータルの視点が十分でなかったことが問題。

【自民】

知事と市長の意思が一致しても、制度や法律を改正しなければならない事業は何か。

- 現在は、知事・市長が同一の価値観を共有して方針・施策を進めることができる状況になったが、それでも、その実現には多くの制度上の壁がある。
- 大阪府市統合本部での検討により明らかになった現行法上の課題を以下の表に記載。
- また、現在は知事・市長の下、連携・協議の成果が期待できるが、それを将来に向かって安定的なものとするには、個別政策レベルの改革にとどまらず、根本的に大都市制度を見直していくことが必要。

【公民役割分担に基づく民営化等に向けた現行法上の課題等】

〔A項目(経営形態の見直し)、B項目(類似・重複している行政サービス)〕

関連法	事業名称	経営形態の 選択肢	現行法上の課題等
(地方財政法) 地方公営 企業法	地下鉄 (バス)	株式会社化 (民営化)	【企業債の取り扱い】 ・地方財政法では、公営企業については、地方債をもってその財源とすることができ、将来当該企業からあがる収益をもって償還することとされているが、企業債は地方公営企業を有する自治体の債務であり、公営企業が廃止された場合は、当該自治体が債務を負担することになる
地方 公務員法	地下鉄 (バス)	株式会社化 (民営化)	【職員の身分】 ・新会社の従業員は公務員でなくなることから、市を退職して転籍することが必要となる(退職手当、年金などの処理が必要になる)
補助金 適正化法	地下鉄 (バス)	株式会社化 (民営化)	【補助金の取り扱い】 ・地下鉄建設やノンステップバス購入にあたっての国からの補助金について、返還が必要となる可能性がある

関連法	事業名称	経営形態の 選択肢	現行法上の課題等
地方独立 行政法人法	病院	非公務員型の 地方独立行政 法人による 一体的運営	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の地方独立行政法人法では、設立団体が異なる場合の法人統合が想定されておらず、また、共同設立についても新たに設立する場合しか想定されていない ・また、現在の府立病院機構は公務員型であるため、経営統合に先行して府立病院機構を非公務員型へ移行させる必要がある。 ・なお、各病院の設置運営主体が変わる場合は、病院の設置運営に必要な申請・届出を改めて行う必要がある。(医療法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律など広範にわたる)
	文化施設 (博物館)	地方独立 行政法人化	<ul style="list-style-type: none"> ・地方の博物館施設は地独法上の対象業務となっていない(地独法第21条、地独法施行令第4条) ※文科省は、可能であるとの見解を既に示している ※国の博物館施設は独立行政法人により運営されている
	大学	公立大学法人 の統合	<ul style="list-style-type: none"> ・地独法上、設立団体が異なる場合の法人統合が想定されていない(統合規定がない) ※①府大・市大の両大学法人を解散し、府市で新法人を設立、②一方の法人を解散し、他方の法人に吸収、のいずれかの手法をとることになる(解散法人は、設立団体へ財産を返還し、清算手続きを行う必要がある) ・新たな大都市制度が実現した場合(設立団体が同一となった場合)であっても、2以上の地独法人の統合は当然に想定されていない ・現行の地独法では、法人は企業への出資が認められておらず、また長期借入も設立団体以外は認められていない
	府立産業技術総合研究 所・市立工業研究所	地方独立行政法人の 統合	(同上)

関連法	事業名称	経営形態の 選択肢	現行法上の課題等
地方公務員等 共済組合法	大学	公立大学法人 の統合	<ul style="list-style-type: none"> ・移行型地独法人を解散すると、新法人に移行する職員が加入していた公立学校共済の適用が切れ、短期給付(健康保険)がカバーされなくなる(上記、大学の統合手法①の場合のみ、②の場合は問題なし)(地方公務員等共済組合法第141条の2、同144条の3第1項第11号)
学校教育法	大学	教育学部 の設置	<ul style="list-style-type: none"> ・学校教育法(附則)及び地独法により、公立大学法人は大学及び高等専門学校しか設置できないとされており、大学設置基準で附属学校の設置が必要とされる教育学部の設置ができない(地独法第21条第2号、学校教育法附則第5条)
卸売市場法	市場	指定管理者制度 の導入 (市・市場)	<ul style="list-style-type: none"> ・中央卸売市場の開設者が行う業務のうち、業務指導監督などの分野については、指定管理者に行わせることができない(卸売市場法第9条、農林水産省総合食料局長通知(平成23年4月13日付)中央卸売市場業務規程例第57条) (地方自治法において指定管理者は施設の管理運営を行うことを主旨としているため)
海岸法、地方税法	港湾	「新港務局」として府 市港湾管理者を統合	<ul style="list-style-type: none"> ・港湾区域における海岸管理者は港湾管理者が行うとされており、「新港務局」が目指す物流に特化した組織形態とすることができない(海岸法第5条) ・港務局に対して固定資産税等の公租公課が課せられるため、安定した経営基盤の維持が困難となる(地方税法第348条他) ・その他、今後の検討により港湾法等の法制度改正が必要となる場合がある

■ 広域自治体の役割について

【自民】

「大阪全体の“安心・安全”の確保」として、国民健康保険・介護保険についてのバックアップ機能、防災体制の強化が掲げられているが、これらの現行制度にどのような問題点があるのか。

【国民健康保険・介護保険】

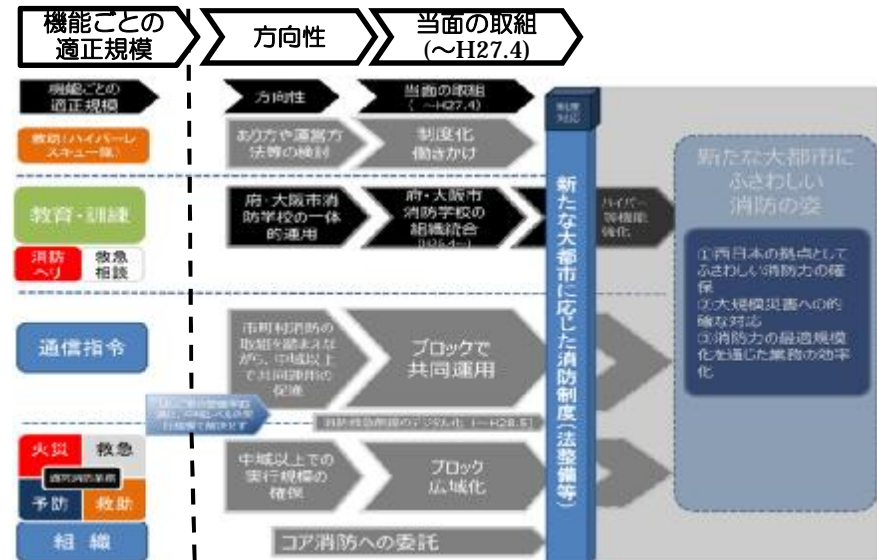
- 国民健康保険・介護保険は、市町村が保険者になっていることから、各市町村によって保険料に格差が生じている。
- また、高齢化の進展等により、今後も保険料の値上げが予測され、特に国保では被保険者の低所得化などの構造的な課題により、医療費の増加、保険料収納率の低下などの結果、厳しい財政状況となっている。

※ 国保では既に一般財源の投入が行われているが、介護保険では一般財源の投入は行なわれていない

※ 国保では市町村との協議会を設置して既に国に要望するなどしているが、介護保険では今年度から研究会を設置

【防災体制】

- 大規模災害に的確に対応するためには、西日本の拠点にふさわしく、新たな大都市に見合った消防力が必要。
- 現在、国においては、災害時の国、都道府県、市町村の関係が議論になっている。
- 今後、たとえば、
 - ① 大阪市域を担当する消防組織の形態
 - ② 国家戦略としての大阪へのハイパーレスキューの設置などについて、国の動向も踏まえつつ、新たな大都市に見合った消防組織とするため、法制度等の検討が必要。



※ 第14回大阪府市統合本部資料 経営形態の見直し検討項目(A項目)基本的方向性(案)から抜粋

【民主・みらい】

広域の一元化により、府と市という2つの「政策エンジン」の1つが消滅することになると、都市としてのパワーが低下するだけでなく、多様な住民ニーズに応えることが困難になる可能性もあるなど、府民・市民にとって、大きなマイナスとなるのではないか

- 大阪では、狭隘なエリアに府と市という2つの広域自治体が並存し、それらが区域分断的な二元行政の下、バラバラに施策を展開してきた。
これにより、限られた経営資源が分散してしまうと共に、責任の所在も不明確になるなど、大阪は、大きなポテンシャルを持ちながら、都市としてのパワーを十分に発揮できていないのが現状。
これを抜本的に改めるには、「大阪都」を実現すべき。
- 「大阪都」の下に広域機能を一元化し、統一的な戦略の下で、大阪一体となって、必要な政策を強力に推進し、これにより、世界的な都市間競争を勝ち抜き、成長・発展をめざす。
- あわせて、特別自治区において、住民ニーズに的確に応じた多様な行政をスピーディーに展開していく。

■ 二重行政の解消について

【民主・みらい】

「二重行政」は悪いものと一括りにせず、住民の利便性や生活を豊かにするような充実行政（良い二重行政）と非効率で無駄の多い悪い二重行政は、しっかり区別して整理すべき。

- 府市統合本部においては、経営形態の見直しを検討する事業(A項目)12項目、府市で類似・重複している行政サービス(B項目)22項目について、新たな大都市制度を見据えて、6月19日に「基本的方向性(案)」をとりまとめたところ。
- 各項目の検討にあたっては、事業分析をしっかりと行い、方向性を出した。

【民主・みらい】

府市を再編した上で、複数の特別自治区で同じような施策を実施すれば、二重行政どころか多重行政となる恐れもあるのではないか。

- 二重行政とは、大阪府と大阪市のように広域機能を有する自治体において、施設、施策、事務事業などの面で、行政サービスの最適化が図られていない状態と認識。
- 狭義の二重行政としては、同目的を持った類似施設の見直し、重複排除などが言われるが、さらに水道や大学などについて、府市の枠組みを超えて、サービスのあり方を考え、経営形態の見直しを進めることも、広い意味での二重行政の解消と考えている。
- こうした考えのもと、府市統合本部において経営形態の見直し、類似・重複する行政サービスの見直しに取り組んできたところ。
- 広域機能の重複が二重行政の問題の核心であり、広域自治体と基礎自治体の役割分担がしっかりできていれば、基礎自治体間で同様の施設や施策があることは問題ないと考えている。
- 各特別自治区はそれぞれの判断で施策を行うのであって、特別自治区間で共通した施策もあれば、各地域の実情や住民ニーズに応じた特色ある施策もあるのは当然のこと。
- 特別自治区の設置に伴い、複数の教育委員会が必要となることを「多重行政」とは言わないと認識。

【「二重行政」に関する検討の例】

〔B項目（類似・重複している行政サービス）の基本的方向性（案）〕

基本的方向性(案)		該当法人・施設		
1	統合・一元化	3法人 2公設試 4施設	出資法人	信用保証協会 堺泉北埠頭(株)、大阪港埠頭(株)(大阪港埠頭(株)と神戸港埠頭(株)の経営統合後) 文化財センター、市博物館協会(発掘調査業務の一元化)
			公設試験施設	産業技術総合研究所、工業研究所 公衆衛生研究所、環境科学研究所
			その他の施設 (公の施設等)	大阪産業振興機構【マイドームおおさか】、大阪市都市型産業振興センター【大阪産業創造館】(法人統合) 府立支援学校、市立特別支援学校 高等学校 こころの健康総合センター、こころの健康センター
2	事業(施設)の廃止や見直し、自立化	4法人 3施設	出資法人	大阪府国際交流財団(H34廃止)、大阪国際交流センター(自律的運営) 大阪府保健医療財団、大阪市環境保健協会(両法人とも自立化) 道路公社(市公社は解散も視野に入れたあり方検討/府公社は高速道路会社と統合) 住宅供給公社(市公社は、大都市制度移行時に存続できない場合、解散を基本)
			集客施設 (公の施設等)	キッズプラザ(自立化又は廃止)
			その他の施設 (公の施設等)	青少年野外活動施設(「伊賀」の廃止、海洋系は「海洋センター」の存続を基本) クレオ大阪(集約化検討)
3	役割分担を整理の上、当面、ストックを有効活用	3施設	集客施設 (公の施設等)	府立図書館、市立中央図書館 府立体育館、市立中央体育館 門真スポーツセンター、大阪プール
4	役割分担を整理	3施設	集客施設 (公の施設等)	大阪府立国際会議場、インテックス大阪 (ビッグバン)
			その他の施設 (公の施設等)	障がい者交流促進センター、障害者スポーツセンター 犬管理指導所、動物管理センター (ドーンセンター)

※ 第14回大阪府市統合本部資料から抜粋

■ 基礎自治体の問題、住民自治の限界、特別自治区再編の意義・効果について

【自民】

- 規模が大きすぎる自治体の問題として、「きめ細かなサービスが難しい」とあるが、具体的にどのような状況を指しているのか。
- 「意思決定に時間を要し、機動性に欠ける」とあるが、具体的にどのような状況を指しているのか。
- 「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」とあるが、具体的にどのような状況を指しているのか。

1. 管理スパンが大きい

(ア) 教育の例

- 大阪市が所管する学校は、高校や支援学校もあり種類が多く、公立学校数は全国一で、府の3倍、東京都の2倍に上る。
- また、教育委員一人当たりの学校数・児童生徒数は中核市や一般市の5倍～13倍と多い。
- 各地域の子どもたちに向き合ってきたきめ細かな教育を行うには、管理スパンが大きい。

	教育委員数	学校種	学校数	児童生徒数	委員当たり学校数	委員当たり児童生徒数
大阪府	6人	3(高・支・専)	175校	128,933人	29.2校	21,489人
大阪市	6人	5(幼・小・中・高・支)	525校	198,650人	87.5校	33,108人
堺市	6人	5(幼・小・中・高・支)	154校	72,190人	25.7校	12,032人
高槻市(中核市)	5人	3(幼・小・中)	82校	30,339人	16.4校	6,068人
守口市(一般市)	5人	3(幼・小・中)	34校	11,989人	6.8校	2,398人
東京都	6人	4(中・高・支・専)	265校	149,503人	44.2校	24,917人
横浜市	6人	4(小・中・高・支)	513校	279,008人	85.5校	46,501人

(イ)道路の例

- 大阪市が所管する道路は、国道、主要府道から一般市道まで種類が多く、管理延長も長く、中核市の4倍、大阪府の2.5倍を上回っている。
- 一人の首長が、広域幹線道路から住民の暮らしに密着した生活道路まで多様で、数多くの路線について、個々の状況を把握し、適切な対応をするには限界がある。

	道路の区分	路線数	延長 〔km〕
	大阪府		
	一般国道（指定区間外）	15	328
	主要府道	46	663
	一般府道	137	544
大阪市		11,865	3,849
	一般国道（指定区間外）	6	63
	主要府道	14	115
	一般府道	14	68
	主要市道	14	95
	一般市道	11,817	3,508

	路線数	延長〔km〕
高槻市	6,178	890
東大阪市	4,550	881

2. 各区の実情は様々

- 人口は6～20万、年少人口割合は6%～17%、高齢化率は14%～29%、事業所数は小規模市程度～東大阪市程度、昼夜間人口比率は87%～762%など、各区の実情は大きく異なっている。
- 全市域一律の施策ではなく、それぞれの地域で住民が、その実情に合った施策を選択できるようにすべき。

人口	・浪速区(6万人)～平野区(20万人)	・約3.2倍	◇基礎的な指標も各区で異なる
面積	・浪速区(4km ²)～住之江区(20km ²)	・約4.8倍	
税収	・大正区(109億円)～中央区(1,150億円)	・約10.5倍	

15歳未満人口割合	・浪速区(6.4%)～鶴見区(16.7%)	・約2.6倍	◇子どもが多い区と高齢者が多い区では住民ニーズや行政需要に違い
65歳以上人口割合	・西区(14.5%)～西成区(29.1%)	・約2.0倍	
事業所数・従業者数	・此花区(3千所)～中央区(3万4千所) ・旭区(3万人)～中央区(57万人) ※小規模市から東大阪市程度まで	・約10.8倍 ・約18.7倍	◇働く人が多い区、定住人口が多い区でも同様の違い
昼夜間人口比率	・鶴見区(86.8%)～中央区(761.8%)	・約8.8倍	
生活保護率	・福島区(12.1%)～西成区(211.7%)	・約17.5倍	

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

※()書きは参考都市比較。政令指定都市については、行政区平均又は市全体

順位	国勢調査人口(人) H22.10.1	
1	平野区	200,080(横浜204,978)
2	東淀川区	176,629
3	淀川区	172,040
4	城東区	165,914
5	住吉区	155,660(守口146,554)
6	生野区	134,059(名古屋141,494)
7	東住吉区	130,711
8	住之江区	127,331(松原124,400)
9	西成区	122,020(堺120,305)
10	鶴見区	111,223(大阪111,099)
11	北区	110,405
12	阿倍野区	106,570
13	都島区	102,619
14	西淀川区	97,537
15	旭区	92,538
16	港区	84,935
17	西区	83,106
18	東成区	80,234
19	中央区	78,790(泉大津77,564)
20	天王寺区	69,830
21	大正区	69,521
22	福島区	67,285
23	此花区	65,581
24	浪速区	61,753(大阪狭山58,238)
	市全体	2,666,371
	平均	111,099

順位	面積(km ²) H22.10.1	
1	住之江区	20.77(横浜24.17) (堺21.43)
2	此花区	16.41(名古屋20.40)
3	平野区	15.30(松原16.66)
4	西淀川区	14.23
5	東淀川区	13.25(泉大津12.92)
6	淀川区	12.64(守口12.73)
7	北区	10.33(大阪狭山11.86)
8	東住吉区	9.75
9	大正区	9.43
10	住吉区	9.34(大阪9.27)
11	中央区	8.88
12	城東区	8.42
13	生野区	8.38
14	鶴見区	8.16
15	港区	7.90
16	西成区	7.35
17	旭区	6.30
18	都島区	6.05
19	阿倍野区	5.99
20	西区	5.20
21	天王寺区	4.80
22	福島区	4.67
23	東成区	4.55
24	浪速区	4.37
	市全体	222.47
	平均	9.27

順位	人口密度(人/km ²) H22.10.1	
1	城東区	19,705
2	阿倍野区	17,791
3	東成区	17,634
4	都島区	16,962
5	住吉区	16,666
6	西成区	16,601
7	生野区	15,997
8	西区	15,982
9	旭区	14,689
10	天王寺区	14,548
11	福島区	14,408
12	浪速区	14,131
13	鶴見区	13,630
14	淀川区	13,611
15	東住吉区	13,406
16	東淀川区	13,330
17	平野区	13,077(大阪11,985)
18	港区	10,751(守口11,512)
19	北区	10,688(横浜8,482)
20	中央区	8,873(松原7,467)
21	大正区	7,372(名古屋6,935)
22	西淀川区	6,854(泉大津5,849)
23	住之江区	6,131(堺5,615)
24	此花区	3,996(大阪狭山4,910)
	市全体	11,985

※()書きは参考都市比較。政令指定都市については、行政区平均又は市全体

順位	15歳未満人口割合(%) H17.10.1	
		(泉大津17.0)
1	鶴見区	16.7(松原14.6)
2	平野区	15.3(大阪狭山14.6)
3	西淀川区	13.9(堺14.1)
4	住之江区	13.2(横浜13.5)
5	住吉区	13.0(守口13.2)
6	城東区	13.0(名古屋13.2)
7	此花区	12.8
8	天王寺区	12.7
9	東住吉区	12.6
10	大正区	12.5
11	阿倍野区	12.4
12	港区	12.4
13	東淀川区	12.0(大阪12.0)
14	東成区	11.8
15	都島区	11.7
16	旭区	11.4
17	生野区	11.4
18	福島区	11.3
19	淀川区	10.9
20	西区	9.2
21	北区	8.7
22	中央区	7.6
23	西成区	7.5
24	浪速区	6.4
	市全体	12.0

順位	15～64歳人口割合(%) H17.10.1	
1	中央区	74.1
2	淀川区	70.9
3	北区	70.5
4	東淀川区	70.4
5	都島区	70.2
6	天王寺区	69.3
7	福島区	68.8(横浜68.7)
8	浪速区	68.5(大阪狭山68.2)
9	住之江区	67.9(名古屋67.4)
10	城東区	66.9(大阪66.6)
11	港区	66.8(堺66.6)
12	大正区	66.5(泉大津66.5)
13	西淀川区	66.5(松原66.2)
14	鶴見区	65.9
15	此花区	65.4
16	東成区	65.2
17	住吉区	64.9
18	旭区	64.9
19	平野区	64.4
20	阿倍野区	64.4(守口64.3)
21	東住吉区	63.8
22	生野区	62.1
23	西区	61.9
24	西成区	61.6
	市全体	66.6

順位	65歳以上人口割合(%) H17.10.1	
1	西成区	29.1
2	旭区	23.5
3	生野区	23.4
4	東住吉区	23.0
5	阿倍野区	22.6
6	住吉区	21.5
7	此花区	21.3
8	東成区	21.2
9	大正区	20.9
10	港区	20.7
11	平野区	20.1(大阪20.1)
12	浪速区	19.8(守口19.9)
13	城東区	19.4(松原19.1)
14	西淀川区	18.8
15	福島区	18.7(堺18.6)
16	住之江区	18.7(名古屋18.4)
17	中央区	18.2
18	都島区	18.0
19	天王寺区	17.8
20	北区	17.6
21	淀川区	17.3(大阪狭山17.2)
22	東淀川区	17.1(横浜16.9)
23	鶴見区	16.9(泉大津16.4)
24	西区	14.5
	市全体	20.1

※()書きは参考都市比較。政令指定都市については、行政区平均又は市全体

順位	人口増減率(%) H17.10.1⇒H22.10.1	
1	中央区	17.92
2	西区	14.49
3	浪速区	13.99
4	福島区	10.38
5	北区	9.98
6	天王寺区	8.88
7	鶴見区	3.54
8	城東区	3.10(横浜3.07)
9	都島区	2.79
10	此花区	2.78
11	港区	2.10(名古屋2.21)
12	西淀川区	1.96(大阪1.43)
13	淀川区	1.67(堺1.34)
14	東成区	1.65(大阪狭山0.05)
15	平野区	-0.30(泉大津-0.14)
16	阿倍野区	-0.73(守口-0.62)
17	東淀川区	-0.96
18	住吉区	-2.10
19	住之江区	-2.52(松原-2.26)
20	旭区	-2.80
21	東住吉区	-3.19
22	生野区	-3.25
23	大正区	-5.04
24	西成区	-8.09
	市全体	1.43

順位	昼夜間人口比率(%) H17.10.1	
1	中央区	761.8
2	北区	430.4
3	西区	273.3
4	天王寺区	188.6
5	浪速区	183.4
6	福島区	143.9(大阪138.0)
7	淀川区	131.4
8	此花区	119.6(名古屋114.7)
9	阿倍野区	108.5
10	住之江区	107.8
11	港区	107.2
12	西淀川区	104.9
13	東成区	102.5(守口102.4)
14	大正区	101.1
15	都島区	100.3
16	西成区	100.2
17	生野区	96.1
18	平野区	92.6(堺93.5)
19	東淀川区	92.3(泉大津90.9)
20	旭区	90.6(松原90.8)
21	城東区	89.4(横浜90.4)
22	住吉区	88.5
23	東住吉区	88.2
24	鶴見区	86.8(大阪狭山84.6)
	市全体	138.0

順位	生活保護率(%) H22.3	
1	西成区	211.7
2	浪速区	103.3
3	平野区	67.8
4	生野区	64.1
5	住吉区	58.1
6	東住吉区	57.4
7	東淀川区	55.2(大阪52.9)
8	大正区	47.8
9	住之江区	47.2
10	旭区	45.6
11	港区	45.4
12	東成区	41.8
13	此花区	40.6
14	西淀川区	36.4(守口36.9)
15	都島区	34.4
16	淀川区	32.8
17	城東区	29.8
18	阿倍野区	28.7
19	中央区	26.1(堺27.0)
20	北区	24.4(松原23.1)
21	天王寺区	23.0(泉大津20.5)
22	鶴見区	22.9(名古屋18.8)
23	西区	16.8(横浜17.2)
24	福島区	12.1(大阪狭山13.3)
	市全体	52.9

※堺市はH22.3、他府内市はH23.3、他県指定都市はH22.9

※()書きは参考都市比較。政令指定都市については、行政区平均又は市全体

順位	事業所数 H21.7.1(経済センサス)	
1	中央区	33,914
2	北区	28,430
3	淀川区	13,300
4	西区	12,974
5	生野区	9,840(大阪8,735)
6	平野区	8,756(名古屋8,262)
7	城東区	7,213(守口7,627)
8	天王寺区	6,901
9	東住吉区	6,819(横浜6,849)
10	西成区	6,628
11	住吉区	6,420
12	東淀川区	6,355
13	浪速区	6,268
14	住之江区	6,148
15	東成区	6,108
16	都島区	6,032
17	阿倍野区	5,994
18	福島区	5,706(松原5,360)
19	港区	4,940
20	西淀川区	4,769
21	鶴見区	4,628(堺4,565)
22	旭区	4,300
23	大正区	4,054(泉大津3,682)
24	此花区	3,139(大阪狭山2,009)
	市全体	209,636
	平均	8,735

順位	従業者数(人) H21.7.1(経済センサス)	
1	中央区	574,156
2	北区	446,897
3	西区	173,730
4	淀川区	160,767
5	住之江区	79,039(名古屋95,873)
6	浪速区	76,039(横浜86,271)
7	天王寺区	71,149(守口72,976)
8	平野区	70,846
9	福島区	65,262
10	城東区	60,790
11	東淀川区	60,495
12	生野区	58,216
13	阿倍野区	57,002
14	都島区	53,953
15	西淀川区	51,395
16	東住吉区	50,338
17	港区	48,888(堺48,014)
18	住吉区	47,816
19	西成区	46,714
20	東成区	46,481
21	此花区	44,634(松原44,982)
22	鶴見区	42,690
23	大正区	36,726(泉大津32,547)
24	旭区	30,623(大阪狭山21,410)
	市全体	2,454,646
	平均	102,277

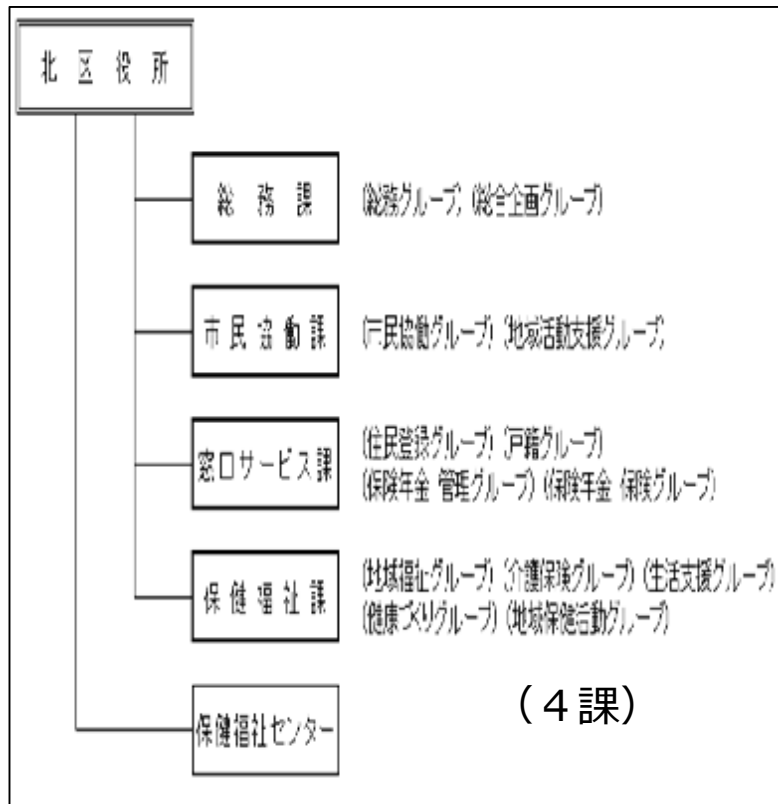
順位	税収(百万円) H21決算	
1	中央区	115,072
2	北区	94,870
3	淀川区	38,948(横浜39,664)
4	西区	34,393(名古屋30,862)
5	住之江区	27,690
6	平野区	24,316(大阪25,984)
7	東淀川区	22,725(守口22,432)
8	城東区	22,129
9	阿倍野区	20,100
10	住吉区	18,921(堺18,191)
11	東住吉区	17,390
12	西淀川区	17,339
13	天王寺区	16,810
13	都島区	15,873
15	浪速区	15,551
16	福島区	15,501
16	生野区	15,496
18	此花区	15,310
19	鶴見区	15,140
20	港区	13,374(松原14,219)
21	東成区	12,743
22	西成区	11,727
23	旭区	11,243(泉大津11,290)
24	大正区	10,953(大阪狭山7,732)
	市全体	623,613
	平均	25,984

※端数調整の関係で合計は合わない

3. 区役所は出先機関で機能は限定的

- 区役所は出先機関で、戸籍・住民登録、福祉等の窓口業務中心であり、その意思決定は限られているため、住民ニーズをダイレクトに受けとめることが難しい。
- 区役所の決定より、本庁の決定が数多くあるのが現状。
- 地域の実情に応じ、区役所完結で、住民ニーズにダイレクトに応えられるようにしていく必要。

大阪市の区役所の例(北区)



大阪市

市長部局

20局・69部・183課

都市改革監、市政改革室、人事室、政策企画室、危機管理監、総務局、市民局、財政局、契約管財局、計画調整局、福祉局、健康局、子ども青少年局、ゆとりとみどり振興局、経済局、環境局、都市整備局、建設局、港湾局、会計室

中核市の例(高槻市)

市長部局

7部・61課(室)

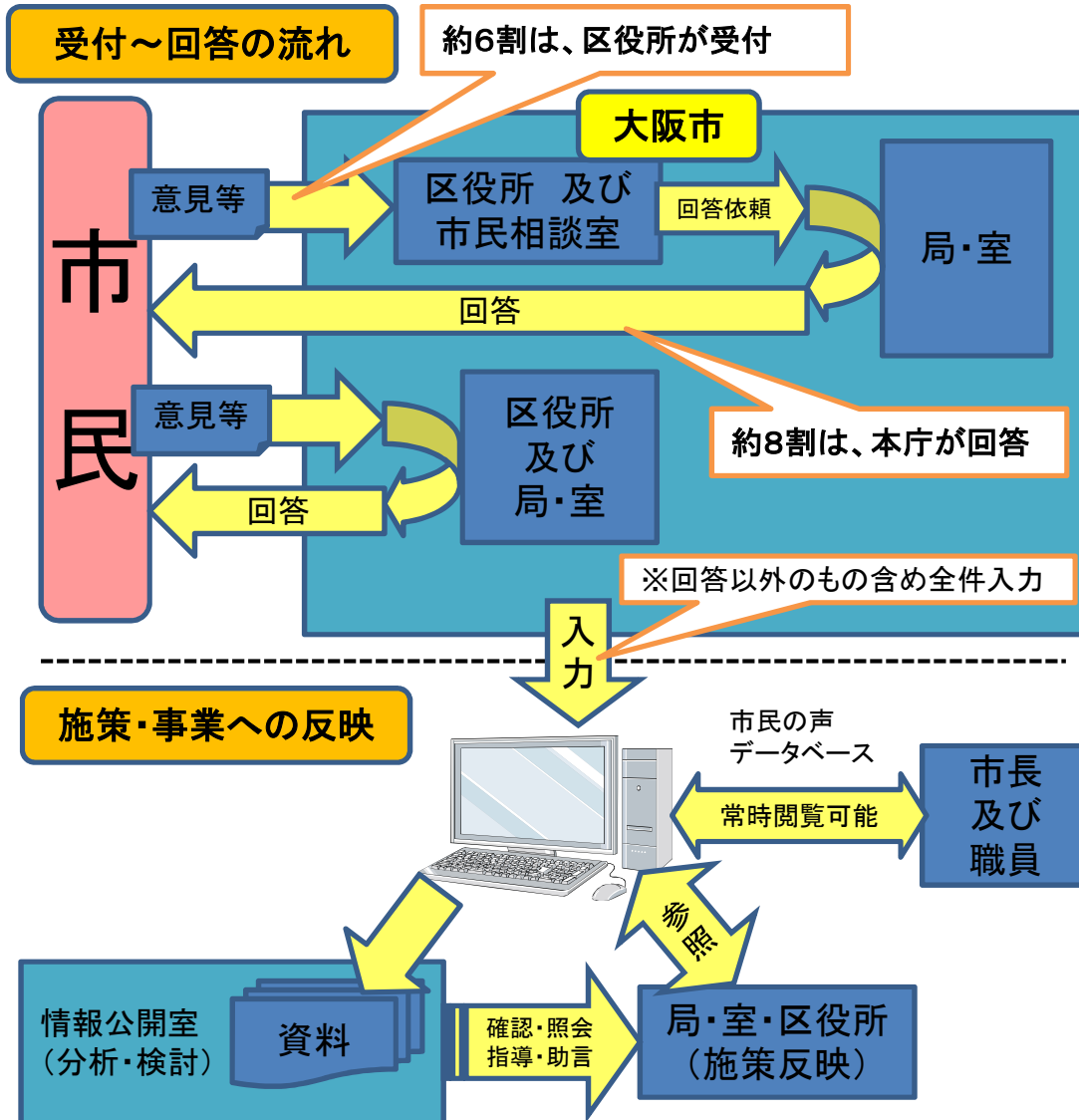
政策財政部、総務部、市民生活部、健康福祉部、子ども未来部、都市創造部、産業環境部

4. 市長と住民との距離が遠い

- 公選職である市長自らが、市域全体を歩き回り、住民の暮らしに身近な地域の課題や住民の声をきめ細かく汲み取ることが難しい。行政組織が処理せざるを得ない。
- たとえば、膨大な提案や要望・意見等(年間1万件超)に、市長自らが十分目を通すことは物理的に難しい。(東京都新宿区長は直接全ての広聴事案(年間1千件程度)を読み回答案を吟味。)
- 公選の首長(一人のリーダー)が、住民に身近な存在となり、その地域の自治に対して十分な責任を全うできる体制整備が必要。

	政令市の市長・区長	市町村長・特別区長
住民との関係 (イメージ)		
市長と住民の距離	巨大な政令市長と住民との距離は遠い	市町村長・特別区長は、住民の顔が見える距離
区長の位置づけ	政令市長(各局)の指揮命令のもと、限られた施策を実施(出先事務所の長)	住民目線を常に意識しながら、住民のための政策を自ら考え実施(基礎自治体の長)

大阪市の広聴「市民の声」の流れ
⇒市長まで細かな情報が入りにくい



※ 大阪市HP上資料より抜粋

東京都新宿区の例

- ① 住民からの広聴案件(「投書」)の受付先、回答元を広聴担当課で一元化。
- ① 回答に際しては、権限と責任ある担当課が回答案を作成し、区長が最終決定。広聴担当課から住民あてに回答。(住民から見ると、受付先と回答元一致。)
- ① 区長が、有権者である住民の「目」を意識しつつ、直接住民の意見と回答を吟味。

※年間約1000件の広聴事案の全てを区長が読み、回答案を吟味。

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

大阪市「市民の声」受付・回答状況

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

		受付部署別件数		回答部署別件数	
		件数	比率	件数	比率
本庁	情報公開室	3,650	32.6%	341	3.0%
	その他本庁	1,041	9.3%	8,711	77.7%
	本庁計	4,691	41.8%	9,052	80.7%
区役所	北区	429	3.8%	52	0.5%
	都島区	204	1.8%	64	0.6%
	福島区	120	1.1%	34	0.3%
	此花区	116	1.0%	55	0.5%
	中央区	372	3.3%	73	0.7%
	西区	438	3.9%	72	0.6%
	港区	373	3.3%	92	0.8%
	大正区	92	0.8%	49	0.4%
	天王寺区	252	2.2%	121	1.1%
	浪速区	155	1.4%	56	0.5%
	西淀川区	170	1.5%	66	0.6%
	淀川区	1,246	11.1%	159	1.4%

	受付部署別件数		回答部署別件数	
	件数	比率	件数	比率
東淀川区	345	3.1%	120	1.1%
東成区	144	1.3%	76	0.7%
生野区	198	1.8%	312	2.8%
旭区	158	1.4%	56	0.5%
城東区	181	1.6%	76	0.7%
鶴見区	146	1.3%	49	0.4%
阿倍野区	197	1.8%	84	0.7%
住之江区	273	2.4%	86	0.8%
住吉区	339	3.0%	131	1.2%
東住吉区	125	1.1%	36	0.3%
平野区	312	2.8%	153	1.4%
西成区	137	1.2%	89	0.8%
区役所計	6,522	58.2%	2,161	19.3%
1区あたり	272		90	0.8%
合計	11,213	100.0%	11,213	100.0%

受付件数：本庁 41.8% 区役所 58.2%
 回答件数：本庁 80.7% 区役所 19.3%

【自民】

- 中核市でできていて、政令市でできていない住民自治とは何か。
- それで制度見直しによってどのように改善されるのか検証していただきたい。

- 現在の大阪市の住民自治には、
 - ①管理スパンの大きさ ②各区の実情に応じた施策実施 ③区役所の機能・体制
 - ④市長と住民との距離 などの課題がある。
- こうした状況を改め、住民に身近な自治を実現していく必要がある。そのために、公選区長を設置し、特別自治区を置くべきというのが我々の主張の肝。
- その上で、行財政基盤が一定確保され、住民の身近さを確保できる規模として、「特別自治区」は中核市程度が望ましいと考えている。

【自民】

- 現行制度で可能な都市内分権の取組では実現できない意義・効果はどのようなものがあるのか。

【民主・みらい】

- 自治機能の充実については、都市内分権を進めることにより解決可能。

- 現行制度で可能な取組について、過渡的な措置として公募区長を配置。公募区長が、部局に横断的に指揮命令できる「区シティ・マネージャー」職も兼任し、一定の裁量をもって区政を担うことで、各区の実情に応じた施策や区役所の機能強化に一定の効果はあると考えるが、
 - 区役所は、市役所内部の出先機関
 - 独立した法人格をもつ自治体ではなく自治機能の観点から限界
 - 区長は市長の部下であり、住民の代表となりえず、民意の反映の面で限界
- こうした点を乗り越えるには、公選の区長と区議会を置く独立した自治体である「特別自治区」の設置が不可欠。

■ 特別自治区の自治について

【民主・みらい】

□特別自治区は、（事務権限、課税権等の点で）市町村の権限にも満たない不完全な自治体であり、他市町村の住民との間で「自治の格差」が生じる。完全な基礎自治体であるべき。

○「特別自治区」と他市町村との違いは、財政調整を必要とする点のみ。

○「特別自治区」は、中核市並みの権限が基本であり、市町村の権限を上回る自治体を目指しており、行政区よりもはるかに自立した自治ができる。

【自民】

- 「大阪都」が現在の制度よりもどう優れているのかきっちり比較検証することが必要。その検証においては、具体的にメリット・デメリットを明らかにしながら、現実の問題として議論していくことが不可欠。そのためには、シミュレーションではなく責任がもてる区割案が不可欠。「区割案がなければ始まらない！」具体的な制度設計を行う」ということならば、知事・市長案として始めにお示しいただきたい。（責任ある立場で、ベストな案を一つに絞り示すべき。）
 - 1年かけて公募区長が区割案を作成することのだが、協議会では1年後に一定の結論を出すのではないのか。
 - 公選でない任期付の公募区長に区割案が作成できるのか。利害関係のある立場で合併の議論等の調整ができるのか。
- 8月1日に公募区長が就任。検討を急がせ、検討中の案であっても、速やかに示して、協議会で議論していく考え。
 - 最終的に区割を決めるのは住民自身であり、住民の理解が得られる案を考えていきたい。

■ 財政調整について

【自民】

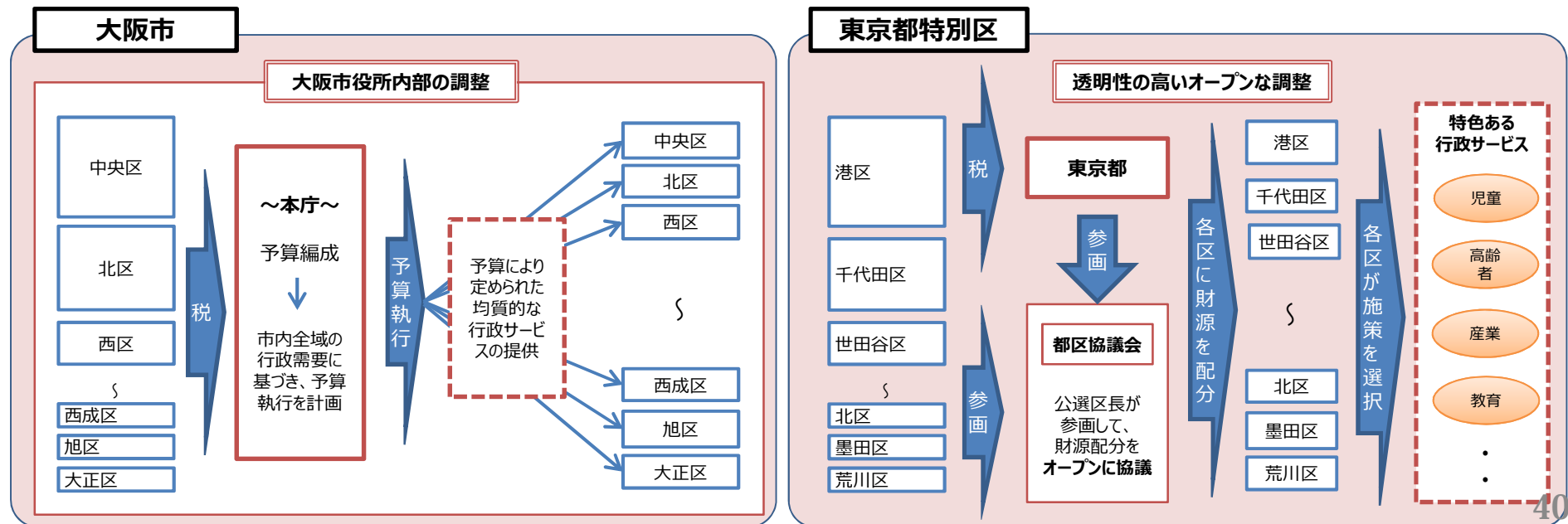
□「税の偏在による水平調整は必要」とあるが、民意との整合性をどのように担保するのか。

【民主・みらい】

□基礎自治体の機能を充実するためには、財政調整を必要としない規模等を検討すべき。

- 現在の大阪市の予算も、税の偏在を是正して成り立っている。
- 税を市役所に集めて、市長一人と市役所職員で予算を通じて調整するのか、民意を受けた公選区長が参画し、オープンな協議に基づく配分ルールに従って調整するのかの違い。
- 予算での調整よりも、区長の参画・協議による調整の方が透明性が高く、より住民に近いところで決定できると考える。

イメージ



■ 住民投票について

【自民】

- 特に重要な区割の決定に関する住民投票のルールについては、区割案とあわせて、知事・市長案としてお示しいただきたい。
- 住民投票で否決された場合の混乱や要したコストに対する責任をどうとるのか。
- 住民投票に関することについては、特別区設置法案の動向や今後の議論の進み具合も見ながら、検討していく。
- 住民投票での「コストに対する責任をどうとるのか」との意見もあるが、去年の知事・市長選挙の民意を受け止めれば、新たな大都市制度の具体的な姿を示し、移行に向けて住民投票を行うことが、政治家としての責任と考えている。

■ 府内市町村の参画について

【自民】

大阪市の解体だけでなく、政令市である堺市や他41市町村についても十分な議論が不可欠。大阪市の区割案と同時に、堺市における区割案や市町村の中核市並みの合併案についても明確にお示しいただきたい。また、大阪市周辺市が特別自治区となる可能性はあるのかについてもお示しいただきたい。

- 堺市については、引き続き、協議会に参加いただくよう働きかける。
- その他の市町村については、広域連携又は自主的な合併により、中核市並みの権限を担える体制を整備していく。
- 豊能地域、南河内地域などで、府も一緒になって、権限の受皿整備が進められてきている。

≪豊能地域≫

- **共同処理センターを設置（23.10～）**
 - ・ 豊能地域（池田、箕面、豊能、能勢）
⇒福祉、生活安全、公害規制などの事務処理を開始
- **教職員人事協議会を設置（24.4～）**
 - ・ 豊能地域（豊中、池田、箕面、豊能、能勢）
⇒小中学校の教職員の任命権にかかる事務処理を開始

≪南河内地域≫

- **南河内広域事務室設置（24.1～）**
 - ・ 南河内地域（富田林、河内長野、大阪狭山、太子、河南、千早赤阪）
⇒福祉、まちづくり、公害規制などの事務処理を開始

参考資料

※ 経済と制度の関係をはじめ、識者の間でも様々な意見・主張が見られる。

- 経済と大都市制度の因果関係を明確に論証することは困難であり、大阪における運用面での特殊性に起因するところが大きいとも考えるが、大阪においては、府市が常に大阪都市圏全体を視野に入れて政策協調するという関係になっていなかったことが、その発展に少なからず負の作用を働かせているのではないか。
- 仮に、府市が大阪全域について戦略を共有して政策を実施できる関係になれば、諸課題に対して、より効果的な対応ができ、今日の大阪の置かれた現状も違った形になっていた可能性もあるのではないか。
- また、そのような可能性を具体的に実現するような制度も有り得るのではないか。引き続き、さらなる分析・検証が必要と考える。
- 大阪府は大阪市への視点に欠け、また、大阪市は市の行政運営として当然ではあるが、公営住宅の整備や小中学校の建替など、生活基盤に重点を置いた整備を進め、結果として、府市双方において大阪都市圏としての中核機能を高めるための交通インフラなどの基盤整備等が大きく進展しなかったのではないか。
- また、生活保護などの住民の暮らしに関する施策についても、府市協調により解決に当たることが求められているのではないか。

【第一の原因】

○ 1960年代の前半までは、東京を中心とした東日本経済圏と並び、大阪を中心とした西日本経済圏があり、大阪には多くの本社があった。その理由は、時間コストも含めた都市間交通費が高かったからである。東京本社に行ったり、東京で他社と契約を結んだりするのは、今では想像のできないくらいコストのかかることだった。

ところが、今では、飛行機で東京から全国の都市に安く日帰りで行けるようになったため、本社機能を東京に集中させることができるようになった。

【第二の原因】

○ 都市の存在理由はフェイス・トゥ・フェイス・コンタクトの容易さであるという観点からすると、大阪の都心機能は、政策の失敗のために不必要に疎外されている。

①新大阪と梅田が離れている ②OBPも御堂筋から離れており、交通不便の南港にもビジネスエリア ③地下鉄と郊外電車の相互乗り入れがほとんどない ④東京の中央線と違い、御堂筋線が複線で各駅停車 ⑤都心と空港の接続が悪い

【第三の原因】

○ 伊丹は夜間と早朝に使えず、市中のため拡張もできない。関空は京都・大阪・神戸の三角地帯からはるかに離れ国際便が不便だけでなく、国内航路の頻度も抑制

【第四の原因】

○ 工場等制限法、さらに付随した法規である工場再配置促進法により、大阪の工業は小規模になり、衰退の一路をたどった。

【第五の原因】

○ 大阪府が大阪市域に権限を持たず、広域的な都市整備をするガバナンス体制を欠いていた。

- 大都市の地域力の一翼になるという命題に関してである。大都市は、人、モノ、経済、科学技術、文化等の諸資源と多様で高度な機能が集積・集中し、さらに集積・集中が見込まれる地域であり、中心の市域を超えて広がりを持ち、周辺地域も含めた地域（大都市圏域）の成長をもたらす源となっている。そして、大都市圏域の核となる中心地域の自治体の政策・施策は、そうした圏域全体の活性化と成長・発展をもたらすパワーなどと密接にかかわっている。
- しかし、府県と大都市との二層制の下では、その政策・施策についての意思決定に二つの自治体に関係し、また、それぞれの議会という機関に分かれて判断されることとなるので、結局、四つの機関の意思が合致しないと決まらない。
また、大都市圏全体の課題について、お互いが依存しない、もたれあうということにもなっている。さらに、その事務・権限の分担や政策・施策の内容の調整等に多くの時間を要することとなる。
- このことは、業務の仕分けといったことで克服できる限界を超えているのではないかと思う。そして、時代の急速な推移やグローバル化が進展する社会経済の下での国際的対応等に遅れることとなり、また、首都東京に比べた存在感のアピールの弱さにもなっているとの見方がある。
- こうしたことを抜本的に改め、大都市圏域の核となる地域及びその周辺に広がりを持った地方政府としての役割に見合った適切で、迅速な意思決定ができるような制度にする必要がある。

【GLAの役割】

- 1番のポイントは、ビジネス継続性、危機管理。ロンドンの戦略を担う役所が一つになったこと。
- 教育の担当がGLCから区に変わって、地方の住民や自治体が教育に関心をもつようになった。教員も学校が採用する。学校、教育にも競争が必要。区ごとにいい競争になっている。競争は絶対必要。
- GLA設立の必要性は、以前には区間の調整を行う機関がなかったこと（例：サイクリング道路がちぐはぐ）と、なによりも戦略的な決定ができないこと（ヒースロー空港と市内、欧州を結ぶ鉄道網の整備の件など）。例えばオリンピック誘致にもGLAが必要。誘致都市はロンドンであり国ではない。

【GLAの評価】

- ロンドンが国際金融都市に成長し人口が大幅に流入。これに有効に対応する必要があった。住宅開発をどれだけやるか、移民をどう受け入れどのように働き手にしていくのかが、市長に求められた手腕。
- ロンドンが国際金融都市になったのはGLA設立以前からだが、そういう環境を作り出したのは市長と言えるのではないか。
- （大阪から企業が逃げ、人口が減っているというのは）、まさに「ゆっくりした葬式」（「座して死を待つ」の意？）の状況ではないか。政治家が出来るのは1にも2にもインフラ整備だ。この間のGLAの仕事も1にも2にも住宅開発、住宅開発だった。どのように人を呼び込ものか、そのことばかりに力をつぎ込んだ。

※GLA(グレーターロンドンオーソリティ):2000年設置の広域自治体。戦略策定、経済開発、公共交通、住宅戦略等の役割

- 「政令市のようなものは時代遅れ」である。基礎的自治体は、身近なところで税の使い道を決めるべき。それがサービスの向上、税の有効活用につながる。
- 大体260万人の基礎自治体などはイリュージョンであり、巨大な官僚組織。果たして260万人の大阪の市長が、住民の声を直接耳にすることがあるのか。ファクスや手紙等に毎日目を通せるかどうか、選挙で選ばれた基礎的自治体の住民代表たる長の大事な仕事。
- 横浜市や大阪市には、提案が市長の耳に届かないという話は山のようにあると思う。よい提案があっても受け入れ体制がない。課長レベルで話を止め、市長の耳に届かない。届かないから市長も決断できない。
- 住民の声に敏感に適切に反応するという、基礎的自治体の最も大事な使命を果たせないというのが政令市の一番の問題点。

- 公選区長になれば、必ず選挙で4年ごとに洗礼を受ける。また議会から、隣の区ではこうしている、などと言われる。その答弁のため、区長も職員も勉強が必要。内部団体である行政区より地域に合ったサービスができる。
- 私が杉並区長に当選した当時と比べて、政治家出身、議会出身の区長の割合が増えた。それも自治の一つの姿。自分はどうしたい、というものがあって、住民に支持されて出てくる。ある程度細かい行政能力・知識がなくてもできる。
- しかも、公選区長は住民の声にいつも向き合っている。選挙で審判を仰ぐということで正当性があるから、反対があっても乗り込んで行って、主張ができる。これは役人には言えない。
- 政令市の行政区と、特別区を比較すると、区長の評価をその上の上司がするのか、住民がするのか、という違い。一番身近な市又は区というものは、そこにいる住民が評価するもの。