

関西経済同友会

「関西活性化のための大阪府と市の統合を」

【平成14年2月】

I 地域主権と関西経済の活性化

1 地域主権の必然性

- ・経済の成熟化、国民価値観の多様化→画一性と公平性に重点を置いたシステムによる対応では限界がある。
- ・財政が逼迫する中、各地域では福祉・介護、環境といった新たな行政ニーズが生じている。

→地域主権へのシステム転換は歴史的必然である。

- ・中央においても「地方分権改革推進会議」や「地方制度調査会」による議論がスタートしたが、地域主権の本旨を考え、まず各地域において自ら具体的な改革案を提起し、第一歩を踏み出すことが重要である。

2 「地域主権＝魅力ある地域の形成」による関西経済の活性化

- ・関西経済の地盤沈下…二重の空洞化(日本から海外、大阪から東京)、対全国シェアの低下、経済指標の悪化

→活性化のためには関西第一の大都市である大阪が関西の核としてまず元気になることが必須の要件である。

→大阪が元気になるためには、地域住民や企業といった経済主体が活躍しやすいプラットフォームの整備が重要であり、行政の果たすべき役割は大きい。

⇒地域主権の受皿整備と関西経済活性化の突破口として大阪府と市の二重構造の弊害等行政の課題解決を図る

II 大阪府と市における行政の見直し

1 府と市の二重構造の弊害

(1)府と市の行政の統一性の欠如

- ・大阪市が大阪府とほぼ同等の権限を有していることから、大阪市域の内外においてその管轄が分断され、府と市の連携が必ずしも十分でないこともあって、統一的な施策が実行できず、非効率な面が見られる。

(例)河川、道路、港湾…府と市の管轄が混在。地下鉄…一部を除き市内に限定。

(2)府と市の二重行政の弊害

- ・府と市の役割が明確に区分されていない行政サービスや住民施設が重複している。

(例)産業政策…融資制度、商店街支援事業、中小企業支援センターなど

社会福祉…老人医療費助成、児童手当、高齢者総合センター、児童館、公営住宅など

教育、文化施設…高校、大学、図書館、体育館など

- ・行政組織を見ても、府と市において多くの部課の重複が見られる。

2 広域大阪都市圏「グレーター大阪」形成の必要性

- ・大阪市の人口の昼間流入率(昼間流入人口/夜間人口)は全国一高い。

【大阪市は住民税の納税人口以上の行政需要を抱える一方、逆に大阪市内の経済活動は周辺諸都市に居住している住民があわせて担っていることになる。】

- ・経済活動においても大阪市と周辺諸都市の結びつきは強く、相互に補完的である等密接な関係がある。

→大阪市域に限定されず、同一の経済圏を構成する周辺諸都市を一体としてとらえた行政によって、いわば「グレーター大阪」としての広域大阪都市圏を形成していくことが必要である。

3 厳しい財政状況

- ・大阪府…平成13年度財源不足4,970億円、「準用再建団体」転落寸前の状態
- ・大阪市…市債残高4兆7,588億円(11年度)、財政の硬直化など財政面での課題は大きい。
- ・府と市はともに膨大な累積債務をもつ出資法人を多く抱えている。



III 府と市の役割見直し

- ・このような財政状況の下で、府と市が同様の行政を重複して行っていくことは極めて非効率である。大阪の経済再生、自治体財政の健全化、ひいては関西全体の活性化のためには府と市の役割と枠組みを大胆に見直すことが不可欠。

- ・特に府と市の二重構造を解決するには、地方自治法に定められた枠組みを所与のものとし、新しい行政、自治体の枠組みについてゼロベースで考える必要がある。

- ・府と市のあるべき姿を考える場合は、行政当局の立場だけでなく、まさに地域住民や企業にとって何がベストであるかの観点から検討を行うべきである。



府下全域において迅速かつ一元的な行政を行うため、府と市を統合するという大胆な発想のもと、
「大阪州」の設立を提言

IV 「府と市の統合による大阪州（グレーター大阪）の設置」

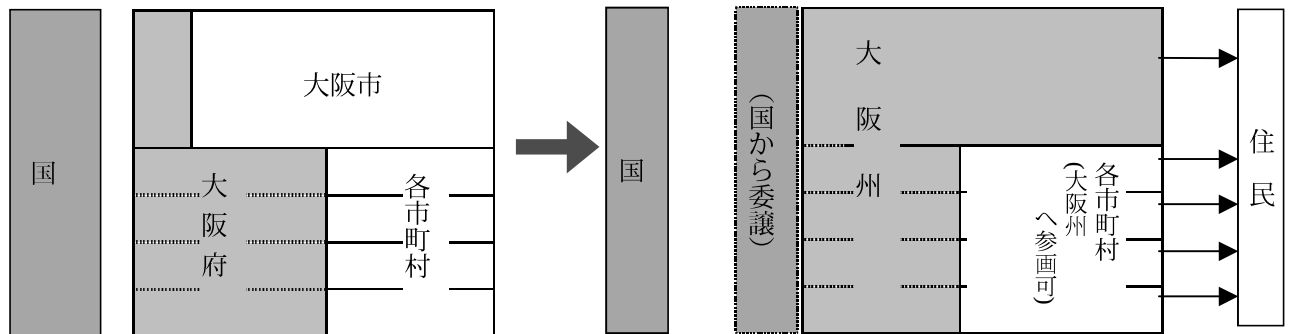
1 「大阪州」の概要

(1) 位置付け～「関西州」の端緒

- ・大阪州は将来、関西全体が「関西州」になっていくことを視野に入れ、その端緒として位置付ける。
- ・単に大阪府と市の統合にとどまらず、府下の他の市町村へも参画・統合を呼びかけていく。

(2) イメージ

- ・大阪州における首長、議会は一本化する。また、大阪市内における行政区は当面、現状のままとするものの、東京都のような公選の区長、区議会は設置しない。
- ・広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)の双方の性格、機能を併せ持つ。
- ・行政組織として、府と市の業務について一本化が期待できるものについては大阪州設立時に統合し、府と市でそれぞれが行っていた固有の業務については、機能毎に順次整理し統合する。
- ・行政組織の肥大化を避けるため、港湾、交通等の各事業部門は統合後それぞれ分離独立を図る。
- ・国の権限のうち、関西にかかわるものは将来の関西州への移行を考慮して、大阪州へ権限委譲を図る。



2 府と市の統合による効果

(1) 住民のための新しい行政スタイルの構築

- ・大阪州設立により経済の活性化、魅力ある地域の形成がなされ、21世紀の大阪にふさわしい行政が構築される。
- ・府民へのメリット…大阪市域を含めた大阪府域全体の行政が一元的になされることにより都市計画をはじめとする街づくりやネットワークの整備が一体的に図られる。
- ・市民へのメリット…大阪州として府と市が一体となった形で、大阪市の都市再生に取り組み、大阪の経済活性化のため必要な施策を重点的に集中して実施することが可能となる。

(2) 広域行政の一元化

- ・大阪州が道路、河川、港湾、地下鉄などを一体的に管轄し、府下全域を考慮した都市計画(交通ネットワーク整備、都市インフラ整備)に基づいた行政の運営が図られる。

(3) 重複行政の効率化

- ・コスト削減や業務の効率化が図られるほか、窓口のワンストップ化等によって日常の行政サービスの向上が期待できる。重複している住民施設等は、不要又は利用度が低い施設については廃止、売却を行うか、或いは一方の施設を汎用とし、他方を専門的な用途に利用するなど運営の見直しを図る。また文化や学術・芸術の振興施策も一本化する。(府内の4オーケストラの公的支援の一本化、古典芸能・伝統文化の一体的振興等)

(4) 組織の再編～機能の横断的一元化

- ・府と市の組織は、単に重複している組織を一つにまとめるのではなく、統合を機に一から見直す。
- ・府と市の各々ではなかなか進まない組織改革を、統合というインパクトを与えることによって一気に進める。
- ・こうした組織改革は直ちに職員の解雇につながるものではないが、新規採用を当分の間停止することや、民間並みの大胆なリストラを実施することによって大幅な効率化を行うものとする。

(5) 財政の健全化

- ・府と市の財政については、統合するしないにかかわらず、徹底的に改革を進める必要がある。
- ・その上で、府と市の統合によって徹底的な効率化を行えば、財政の早期健全化を図ることもできる。
- ・東京都と比較して推計すると、財政は単純比較で人口1人当たり19万7,677円の削減が可能、職員は約1万人の削減が可能。

(6) 府と市の一体的な行政による集中投資

- ・行財政の効率化により中長期的には府と市が一体となった集中投資を実施できる余地が生まれる。
- 大阪再生の中核となる梅田北ヤード開発、御堂筋の活性化をはじめ、その他880万人の人口に見合った国際的にも通用する「本物」の施設整備が可能となる。

(7) 関西のリーダーとしての大阪州

- ・関西でやるべきことは関西に委ねるという原則の下、大阪州に対し、国の関西への出先機関が持つ権限や行政事務を可能な限り大阪州に委譲させ、近畿ブロック知事会議や関西広域連携協議会等を活用しながら、各府県との調整を図る。
- 地域主権の受皿としての大阪州の機能を高め、関西のことは関西で決めていくという自主自立の精神を養いつつ、関西としての団結力を強くすることで、より大きな総合力の発揮が期待できる

(8) 関西州の州都建設に向けたまちづくり

- ・大阪府と市の統合によって大阪の持つすべての資源を集約し、将来の関西州の州都を目指した大阪のまちづくりを行っていくことが必要である。

3 大阪州の実現に向けた住民投票の実施

大阪州の実現には、様々な抵抗や困難な問題が予想されるため、民意を問うための住民投票を実施する。その結果、統合ということになれば、府と市はともにその実現に向けて果敢に実行していくべきである。

I 地域主権と関西経済の活性化

1 地域主権の必然性

戦後、経済社会の復興と高度成長を支えてきた中央集権的なわが国の行政システムは、経済の停滞とグローバル化、少子高齢化等の環境変化により、今や大きな壁にぶつかっている。

経済が成熟化し、国民の価値観が多様化する中で、画一性と公平性に重点を置いたこれまでのシステムでは、各地域とも十分にその変化に対応できず、また社会経済のグローバル化に伴い企業の国境を越えた移動が活発化し、グローバルな地域間・都市間競争が激しくなり、これまでのような横並び的な発想では、それぞれの地域に合った特色ある活性化策を打ち出せない状況になっている。

一方、国も成長鈍化による税収減と景気対策のための公共事業費の増大等によって、財政状況が逼迫し、これまでのように中央による全国あらゆる地域へのバラマキ型の財政支援が不可能になってきた上、少子高齢化が急速に進展し、環境問題等がクローズアップされる中、各地域とも福祉・介護、環境といった新たな行政ニーズへの対応が求められており、その財政状況はますます厳しくなりつつある。

この厳しい状況に対応するためには、国と地方の役割を根本から見直し、新しい発想の下で中央政府による縦割り行政から、地域毎に総合的な施策を講じることのできる地域単位のシステムへと、大胆に転換していくことが必要である。国による中央集権的な行政システムが、地域毎の多様性や個々の住民や企業に近い行政サービスの提供という新たなニーズに対応できなくなってきた以上、国は外交、防衛、通貨など国でなければできないことに集中し、地域のことはすべてそれぞれの地域が独自の施策により、責任を持ってその活性化や住民福祉の充実等に取り組むようにすべきである。このようにわが国の経済環境がますます厳しくなる中で、中央も地方もますます財政状況が逼迫しつつあることを考えると、この地域主権への流れは、まさに歴史的必然であると言える。

2000年4月に地方分権推進一括法が施行され、機関委任事務の廃止など国から地方への権限委譲が大きく進展したが、税財源の移譲等、今後に積み残された課題も多い。また、小泉内閣による構造改革においても地域主権の確立は重要な改革テーマの一つとして位置づけられているが、地方分権改革推進会議や地方制度調査会による具体的な議論はまさにスタートしたばかりである。これらの審議の行方を見守りつつ全国的な改革の議論を進めていくことが必要なことは勿論であるが、地域主権の本旨を考えると、中央政府における方向付けを待つのではなく、まず各地域において自ら具体的な改革案を提起し、その行動に向けて第一歩を踏み出すことも重要なことと考える。

2 「地域主権＝魅力ある地域の形成」による関西の活性化

関西では、これまでも幾度となく経済界が中心となって地域主権の確立に向けての議論を行い、具体的な提言等を発表してきた。最近では、自治体と経済界が一体的に広域連携を推進する組織として、99年6月に関西広域連携協議会（K C）を設立し、2000年7月には「21世紀の関西を考える会」が関西連合（K U）の創設を提言している。

しかしながらこうした地域主権の受皿としての組織の設立や提言にもかかわらず、関西の自立や独自性発揮に向けた画期的な成果があがっているわけではない。

現実には、本社機能を東京へ、製造拠点を生産コストの安い海外へといういわゆる「二重の空洞化」が進展するとともに、産業構造転換の遅れ等によって関西経済はますます沈滞化し、関西経済の対全国シェアの低下や経済指標の悪化に見られるような地盤沈下が続いており、その再生のための活性化がまさに急務の課題となってきた。

関西経済の活性化のためには関西の各府県が力を合わせることも勿論必要なことであるが、我々はその前に何よりも関西第一の大都市である大阪が、関西の核として再び元気になることが必須の要件であると考えている。

関西の中核都市としての大阪が元気になるためには、まずそれぞれの経済主体である地域住民や企業が元気になることが不可欠である。そのためには、各地域住民や企業が急速に進展するグローバル化にも対応して十分に力を発揮しうような制度やシステムの整備された土壌を造ること、即ち各経済主体が活躍しやすいプラットフォームを整備することが何よりも重要なことである。

また、沈滞する関西経済を再生し、その活性化をスピーディーに実現していくためには、関西としての総合力を発揮するためのセンター機能の充実、即ち関西全体の核となる地域の活力向上をまず達成し、その効果を広域的に周辺諸都市や各府県に波及させていくことが最も効率的、効果的な方法と考えられる。

こうした基盤づくりにおいて、行政の果たすべき役割は極めて重要である。先述のようにこれからの時代においては、中央政府による全国均質的発想で地域の魅力向上を図ることにはもはや限界がある。地域住民や企業に密着した地方自治体を中心となって、各経済主体が活躍できるプラットフォームの整備、住民の意見を活かした街づくりを行い、魅力ある地域を形成し、経済活性化を促す好循環を生み出していくことが求められている。

ひるがえって現在の大阪の行政を見てみると、財政問題をはじめ少子高齢化や環境問題、都市再生といった様々な課題への対応に追われ、地域住民や企業の求めるニーズに対して十分な対応ができていないととても言えるものではない。大阪における行政のあり方は、単に行政当局の立場だけではなく、まさにこの地域住民や企業にとって何がベストであるかという観点から検討すべき問題なのである。

そこで、本提言では大阪府と市にかかわる行政の課題解決を図ることを関西経済活性化の突破口として捉え、これによって大阪、ひいては関西全体の活性化につながる一つの手段を提案することとしたい。

II 大阪府と大阪市における行政の見直し

1 府と市の二重構造の弊害

関西の核となるべき大阪市は、政令指定都市として都道府県並みの権限を有していながら、それに覆い被さるように大阪府の行政が併存していることによって次のような問題が生じている。

(1) 府と市の行政の統一性の欠如

大阪市が大阪府とほぼ同等の権限を有していることから、大阪府が統一して行政を行うことができず、大阪市域の内外においてその管轄が分断されることとなっている。特に都市計画や交通、物流ネットワーク等については府下一体となった整備が求められるが、府と市の連携が必ずしも十分でないこともあって、統一的な施策が実行できず、非効率な面が見られる。

例えば、河川、道路、港湾については大阪府と大阪市の管轄が混在しており、また地下鉄は大阪府が管轄していることから、その路線は一部の例外を除き、ほぼ市内の枠にとどまっている。

<河川における府と市の管轄（図1参照）>

大阪市内における一級河川のうち、淀川等(国の管轄)を除く河川は、城北川、東横堀川、道頓堀川等が大阪府より大阪市に管理の一部を委任されており、その他は大阪府の管轄となっている。これらの河川は独立したものではなく相互につながっているため、浄化や河川域の整備は一体的に行わなければならないにもかかわらず、府と市による協議が必要となっている。

<一般道路における府と市の管轄（図2参照）>

大阪府下における一般道路の管轄は、指定区間の国道（1、2、25、26、43、163、165、171、176、481 号線）が国、指定区間以外の国道、府道が大阪府となっているが、大阪市内においては、指定区間以外の国道と府道について大阪市の管轄となっている。このため、連続した道路であっても大阪市の境界によって管轄が府と市に分断されていることが数多くあり、これらの道路整備については府と市の協議が必要となっている。

<港湾における府と市の管轄(図3参照)>

大阪府下の港湾は、大阪港、堺泉北港、阪南港等があるが、このうち大阪港が大阪市の管轄、それ以外は大阪府の管轄となっている。

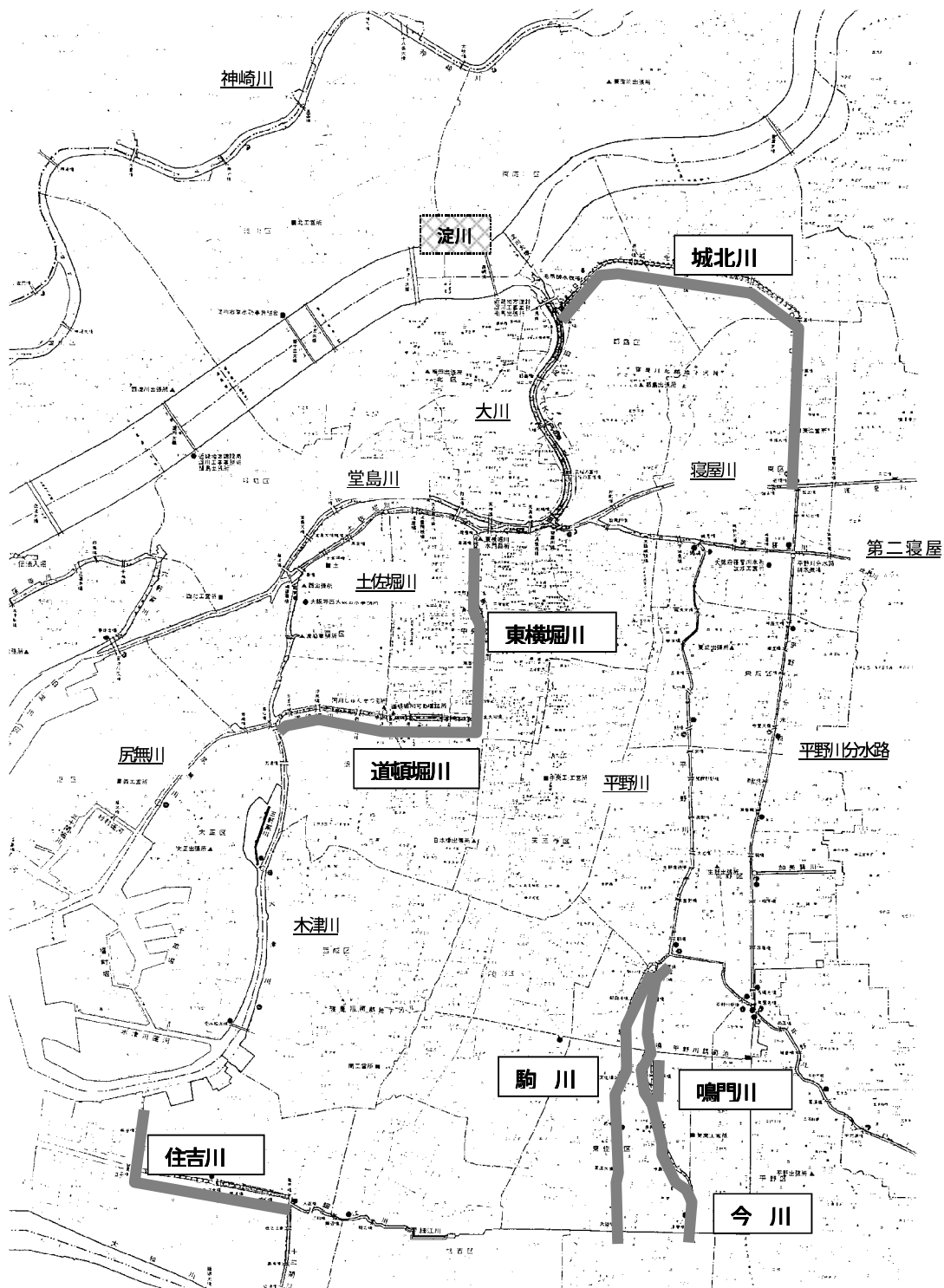
<地下鉄の整備状況(図4参照)>

地下鉄の整備は一部の例外を除いて大阪市内で完結しており、市域外へ延伸している区間はそれぞれの線において1～3区間に限られる。大阪市の運営する地下鉄が大阪市域を越えて延伸していくことはもともと困難なことであるが、一方で市外の多くの人々が大阪市へ通勤、通学等で流入していることを考えると、大阪府や郊外の諸都市と調整の上、交通網の整備をどのように進めていくかが長年の課題となってきた。

<都市再生本部への府と市の提案（P8参照）>

昨年の政府の都市再生本部のヒアリングに対して、大阪府、大阪市は個別に提案を行っており、その提案内容についても、大阪府は大阪市以外の地域に重点を置いた提案となっていたため、大阪府と大阪市が一体となって取り組むべきプロジェクトを絞り込むことができず、地域として迫力に欠けることとなった。

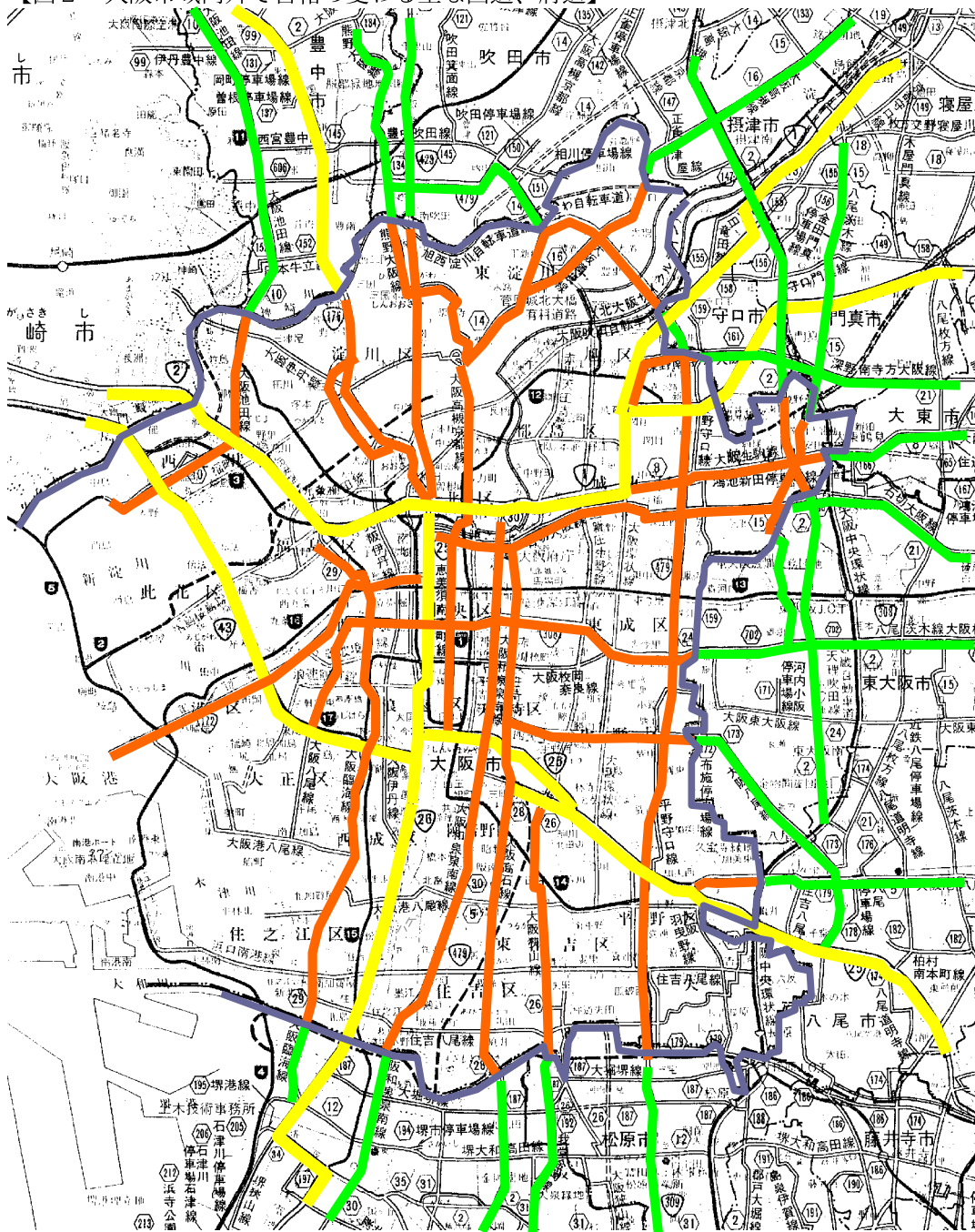
【図1：大阪市内における主要河川の管轄区分】



凡例

	国(国土交通省)管理
	大阪府管理
	大阪府が大阪市へ管理を委任(実質的に大阪市管理) 部分

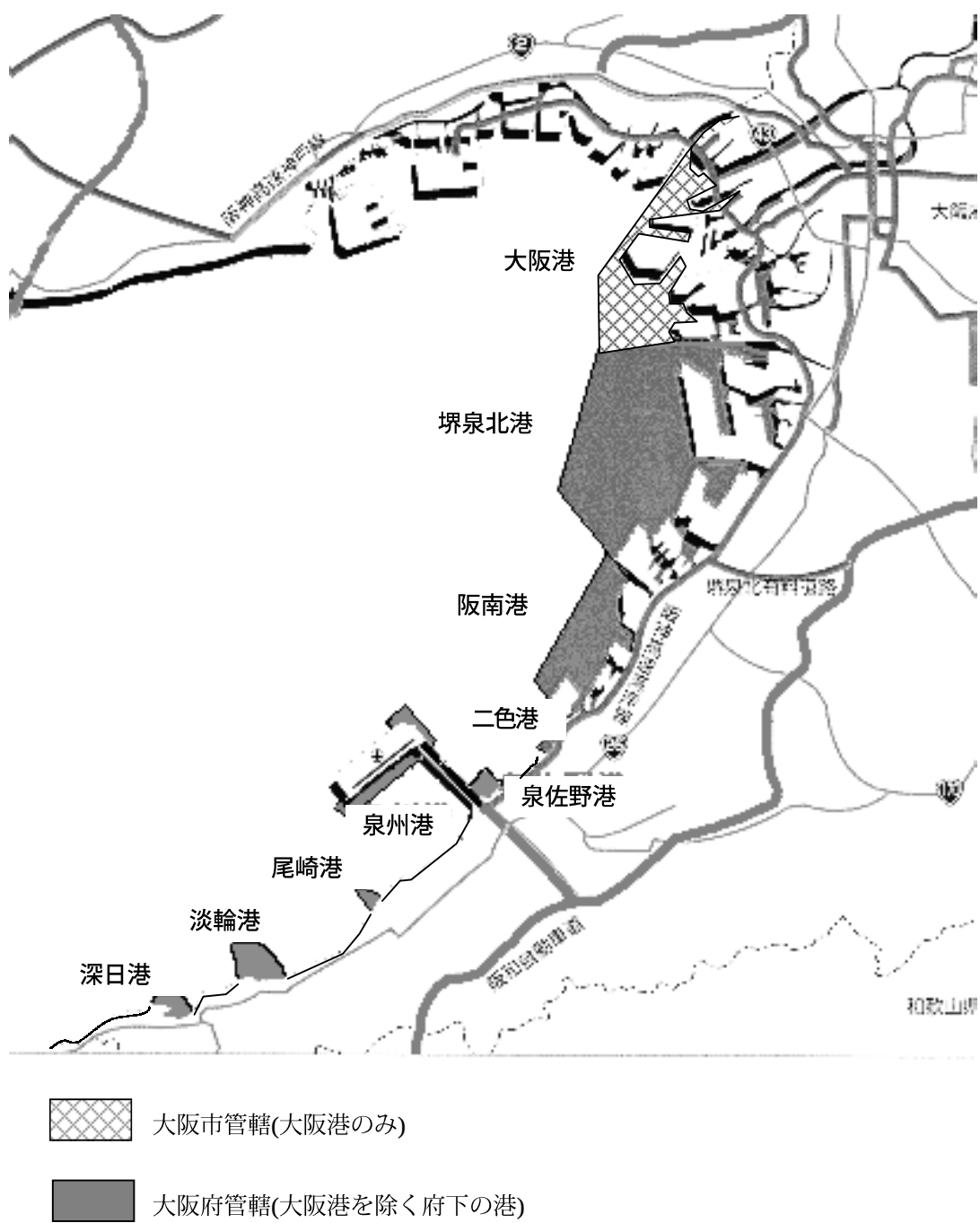
【図2：大阪市域内外で管轄の変わる主な国道、府道】



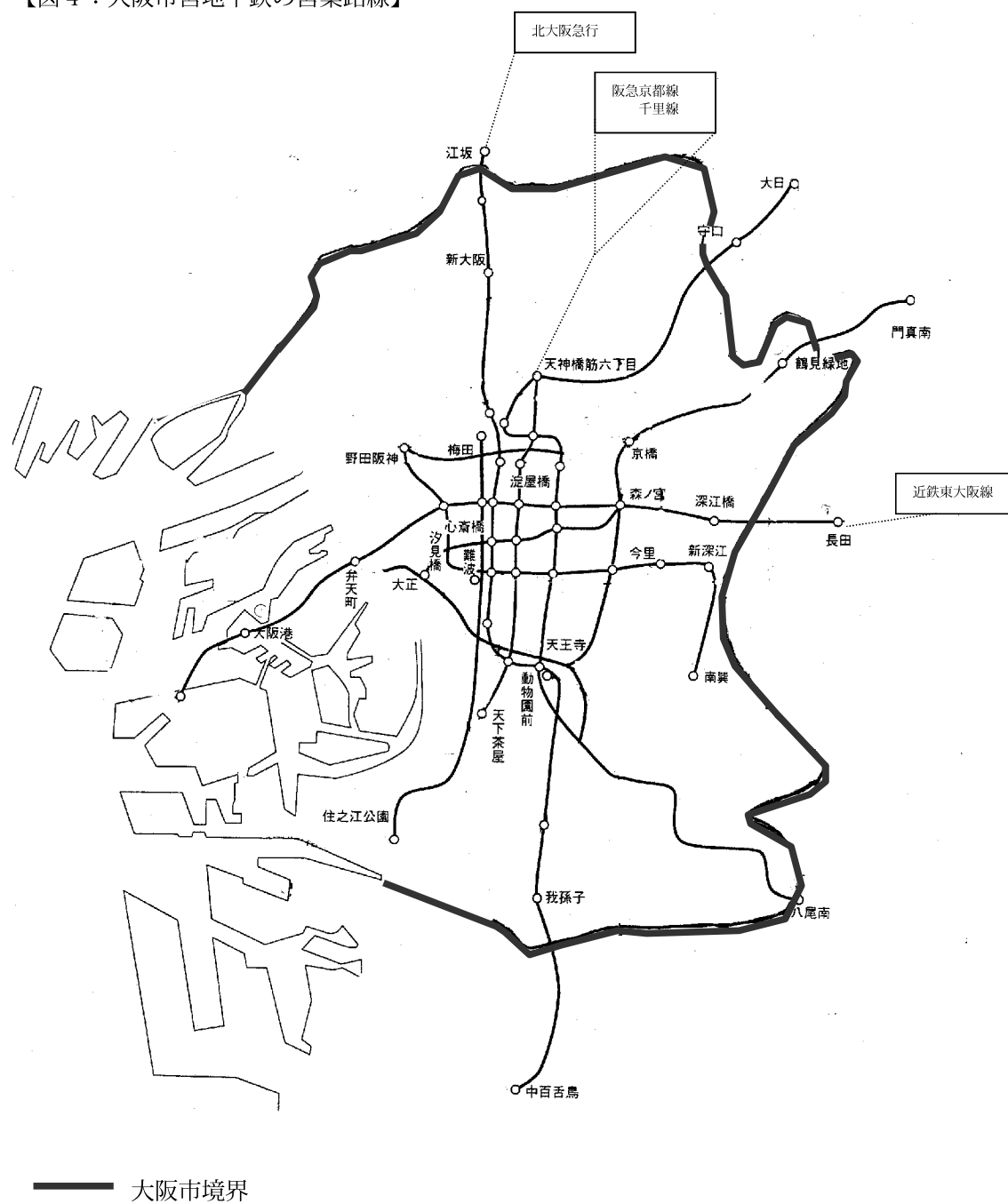
凡例

- 指定国道<国(国土交通省)管轄>
- 国道・府道<大阪府管轄>
- 国道・府道<大阪市管轄>
- 大阪市域境界

【図3：大阪湾における大阪府と市の管轄区分】



【図4：大阪市営地下鉄の営業路線】



【参考】

都市再生本部へ提案した主要プロジェクトの概要

<大阪府…「大阪都市圏再生戦略」>

- 関西国際空港を中心とした内外との航空ネットワークの形成
- 都市再生交通ネットワークの形成
 - ・大阪都市再生環状道路の整備
 - …淀川左岸線～大阪門真線(新規)～近畿自動車道～大和川線のルート整備
 - ・関西中央環状道路の機能強化…近畿自動車道機能強化、中央環状線立体交差等
 - ・関西大環状道路の整備…第二名神高速道路、京奈和自動車道、第二京阪道路、南阪奈道路等
- ブロードバンド時代に対応したIT都市の形成
- 研究開発システムの変革～バイオ情報ハイウェイの構築
 - ・産官学連携による、地域における「知的産業クラスター」の形成…関西学術研究都市、彩都
- ものづくり機能の向上支援…東大阪地域におけるものづくり支援
- りんくうタウンプロジェクト
- インナーエリア再生プロジェクト…密集市街地再生制度の創設等
- ベイエリア再生プロジェクト
- 大阪エコエリア構想
- 自動車排出ガス対策の推進～低公害車集中普及プロジェクト
- 知と芸術空間の創造
- 八尾空港を活用した近畿圏の広域防災基地整備
- 都市型水害対策の推進～寝屋川水系における治水対策
- 安全に安心して暮らせるまちづくり

<大阪市…「重点的 21 世紀都市再生プロジェクト」>

- 大阪駅北地区都市再生プロジェクト
 - ・京阪神地域の都市再生を先導する都市拠点の形成
- 夢洲プロジェクト：新たな活力を創造し、大阪都市圏の再生を先導する拠点の形成
 - ・環境との共生のもとで、都市の魅力と活力にあふれる”海上都市”の創造
- 「官・民協働によるにぎわいある都心の再生」御堂筋の活性化
- 密集市街地再生プロジェクト
- 在来臨海部の再編
 - ・大規模工場跡地等の有効活用による「住・職・遊」複合のまちづくり
 - ・大阪臨海部の広域防災拠点の整備

(2) 府と市の二重行政の弊害

大阪府と大阪市はそれぞれ府民、市民を対象として様々な施策を実施しているが、その内容には横並び的な発想によって、一方が実施しているサービスを他方も重複して実施したり、文化体育施設や福祉施設等について同様の施設を近接した地域に整備するなど多くの重複があり、行政の枠を外せばより効率的で魅力あるサービスの提供も可能になるものがあると考えられる。

また、それぞれの行政組織においても、前述のように道路、河川、港湾の管理を府と市の各々が実施したり、類似したサービス、施設を運営していることからわかるように、多くの部課名の重複が見られる。

【大阪府と大阪市の重複・類似行政】

1 産業政策

(1) 主な産業振興施策

	大阪府	大阪市
経営相談等	・大阪府中小企業支援センター ・大阪府立産業開発研究所	・大阪産業創造館
商業活性化	・商業基盤施設整備事業 ・空店舗活用促進事業	・商店街整備支援事業 ・商店街空店舗対策事業
産業立地支援	・産業用地紹介 ・産業拠点立地企業事業展開補助金	・工場の改築に対する融資

(2) 主な融資制度…府、市いずれかの限度額の大きい方まで融資を受けることが可能

	大阪府	大阪市
一般事業融資	・一般事業資金 ・小規模事業資金	・一般事業資金融資 ・小企業事業資金融資
創業時融資	・スタートアップ資金 ・新事業起業家支援資金	・創業支援融資
経営安定対策融資	・経営安定対策資金	・中小企業経営支援特別融資

2 社会福祉など

	大阪府	大阪市
高齢者福祉	・(老人医療費の助成※) ・介護福祉士等就学資金貸与 ・老人総合センター ・介護実習・普及センター ・高齢者在宅生活総合支援事業 ・高齢者居住安定促進事業 ・老人福祉施設・老人保健施設整備	・(老人医療費の助成※) ・介護福祉士等就学資金貸与 ・大阪市高齢者総合相談情報センター ・おとしよりすこやかセンター・おとしより健康センター ・ふれあい家事サービス事業・ふれあいデイサービス事業 ・高齢者住宅整備資金の貸付 ・老人保健施設整備
児童福祉	・(児童手当の支給※) ・(児童扶養手当の支給※) ・(母子家庭医療費の助成※) ・(乳幼児医療費の助成※) ・大型児童館ビッグバンの管理運営	・(児童手当の支給※) ・(児童扶養手当の支給※) ・(母子家庭医療費の助成※) ・(乳幼児医療費の助成※) ・キッズプラザ大阪の運営
労働福祉	・府立労働センター	・市立労働会館
青少年育成	・府立青少年会館	・市立中央青年センター
ボランティア支援	・府ボランティア情報ネットワーク	・市ボランティア情報ネットワーク
消費者保護	・府立消費生活センター	・市消費者センター
住宅供給	・府住宅供給公社	・市住宅供給公社

※ 制度としては一本化されているが費用負担が府と市で分担されている

3 文化・体育施設

	大阪府	大阪市
社会教育関連	・府立図書館(中央・中之島) ・府立国際児童文学館	・市立図書館(中央ほか23館) ・こども文化センター
文化振興関連	・弥生文化博物館 ・近つ飛鳥博物館 ・泉北考古資料館 ・文化情報センター ・現代美術センター ・ドーンセンター(府立女性総合センター)	・自然史博物館 ・大阪歴史博物館 ・市立美術館 ・東洋陶磁美術館 ・クレオ大阪(市立男女共同参画センター)
スポーツ振興関連	・体育会館 ・門真スポーツセンター	・体育館(中央、千島、東淀川) ・修道館 ・屋内プール(森之宮、東淀川等)

【大阪府、大阪市における組織上の重複】

		大阪府	大阪市
社会福祉	生活援護	健康福祉部 社会援護課 地域福祉課	健康福祉局 福祉本部 生活福祉部 保護課
	高齢者福祉	健康福祉部 高齢介護室 介護保険課 在宅課 施設課 国民健康保険課	健康福祉局 福祉本部 高齢者施策部 高齢福祉課 高齢施設課 いきがい課 介護保険課 生活福祉部 保険年金課
	児童福祉	健康福祉部 児童福祉課	健康福祉局 福祉本部 児童施策部 児童福祉課 児童指導課
	障害者福祉	健康福祉部 障害保健福祉室 在宅課 就労支援課 施設課 精神保健福祉課	健康福祉局 福祉本部 障害者施策部 障害福祉課 障害施設課
保健衛生	感染症対策	健康福祉部 感染症・難病対策課	健康福祉局 保健医療本部 感染症対策室 予防課
	環境衛生	健康福祉部 環境衛生課	健康福祉局 保健医療本部 健康推進部 生活衛生課
産業政策	産業振興	商工労働部 商工振興室 地域産業課 経営支援課 新産業課 産業立地課	経済局 産業振興部 商業振興課 企業支援課 都市産業課
	観光	商工労働部 観光交流課	ゆとりとみどり振興局 文化集客部
	金融	商工労働部 金融課	経済局 産業振興部 金融課
インフラ基盤整備	道 路	土木部 交通道路室 道路整備課 街路課	建設局 土木部 道路建設課 道路補修課
	河 川	土木部 河川室 河川整備課 ダム砂防課	建設局 土木部 河川課 橋梁課
	港 湾	土木部 港湾局	港湾局
	上水道	水道部	水道局
	下水道	土木部 下水道課	都市環境局 下水道部
	都市計画	建築都市部 総合計画課 都市整備推進課	計画調整局 計画部 都市計画課
	建築指導	建築都市部 建築指導課	住宅局 建築指導部
	住宅整備	建築都市部 住宅整備課 住宅管理課 住宅まちづくり政策課	住宅局 企画部 住環境計画課 住宅政策課 住宅助成課 住環境整備課

2 広域大阪都市圏「グレーター大阪」形成の必要性

都市機能の集積する大阪市には周辺諸都市から市域、府域を越えて多くの通勤、通学者が流入しており、昼間流入人口を夜間人口で割った昼間流入率は東京都区部を上回り全国一高い状態となっている。

流入人口は、交通、清掃、医療、教育等、大阪市内の行政サービスを享受しているものの、地方の住民税はそれぞれが居住している周辺諸都市に納入されることから、大阪市は居住している納税人口以上の行政需要を抱えることとなっている。一方、逆にこのことは、大阪市内の経済活動を大阪市の住民だけでなく周辺諸都市に居住している住民があわせて担っているということでもある。

また経済活動においても、総合的な都市機能が集積する大阪市と周辺諸都市の持つモノづくりの機能や物流機能、教育・研究機能などが補完的、有機的に結び付いていて一体となった経済圏を構成しているといえる。

そこで大阪としての地域の行政を考えた場合は、大阪市と同一の経済圏を構成するその周辺諸都市を一体的に捉え、都市計画の策定や地域のインフラ整備を包括的に進めていくことが、より効率的、効果的であり、さらにこれによって大阪市を中心とした広域都市圏が、その経済力や地域の魅力等において現在より格段に高い「グレーター大阪」として発展していくことが出来るようになる。

【大都市の昼夜間人口】

	夜間人口 (A)	昼間流入人口 (B)	昼間流出口 (C)	昼間人口 (D)	昼間増加率 (D)/(A)-1	昼間流入率 (B)/(A)
大阪市	2,602,421 (2,596,486)	1,496,230	289,513	3,803,203	46.5	57.6
東京都 区 部	7,967,614 (7,935,211)	3,723,570	467,436	11,191,345	41.0	46.9
札幌市	1,757,025 (1,752,149)	89,058	54,318	1,786,889	2.0	5.1
仙台市	971,297 (969,971)	131,173	41,251	1,059,893	9.3	13.5
千葉市	856,878 (856,593)	189,102	215,356	830,339	▲3.1	22.1
川崎市	1,202,820 (1,201,881)	255,500	390,077	1,067,304	▲11.2	21.3
横浜市	3,307,136 (3,303,708)	420,490	760,326	2,963,872	▲10.3	12.7
名古屋市	2,152,184 (2,144,334)	574,219	175,072	2,543,481	18.6	26.8
京都市	1,463,822 (1,454,286)	269,828	122,622	1,601,492	10.1	18.6
神戸市	1,423,792 (1,422,563)	242,618	171,484	1,493,697	5.0	17.1
広島市	1,108,888 (1,106,763)	104,975	60,424	1,151,314	4.0	9.5
北九州市	1,019,598 (1,018,897)	86,776	46,746	1,058,927	3.9	8.5
福岡市	1,284,795 (1,280,405)	266,527	67,846	1,479,086	15.5	20.8

※夜間人口の括弧内数値は、昼間人口、昼間増加率、昼間流入率の算出基礎となる常住人口で、年齢不詳の者を除いた数値。資料：国勢調査 平成7年

3 厳しい財政状況

長引く景気の低迷による税収の減少や、景気対策のための公共事業費の増大等により、わが国は中央政府、地方自治体ともに厳しい財政状況となっている。

その中でも大阪府は、景気低迷による法人事業税の大幅な減収と、好況期に実施した追加的なサービスの提供や放漫な財政投資の後遺症等によって特に危機的な状況に陥っている。平成 13 年度予算も財源不足 4,970 億円に対し、地方交付税交付金や府債の活用を行ってなお不足する 974 億円を減債基金の取り崩しによってしのいでいる。これは府が発表した行財政計画に自ら記しているように、「税収の豊富な時代の「あれもこれも」行ってきた府政からの転換が遅れた」ことが大きな要因となっている。大胆な行財政改革を実施しなければ、大阪府の財源不足は増加し、「準用再建団体」という企業に例えるなら経営破綻の状況に転落する危険性も極めて高い状況になってきている。

大阪市も、未だ基金の取り崩しという事態にまでは至っていないものの、地方交付税や市債によってまかなう財源不足額は平成 13 年度予算で 1,022 億円にのぼっている。また一般財源に占める義務的な経費の比率は 99.4%(11 年度)と財政の硬直化が進んでおり、市債残高も 4 兆 7,588 億円(11 年度)に達するなど財政面での課題は極めて大きい。

また大阪府と市はともに、その出資法人の抱える累積債務残高が非常に膨大な金額となっており、単純に出資比率で按分しただけでも、100 億円程度の累積欠損が生じていると推定される出資法人があり、これらの中にはいずれ近いうちに経営破綻をまねくおそれのあるものや、何らかのテコ入れが必要なものもあり、これらを合わせて考えると、大阪府と市の財政状況は、もはや極めて危機的な状態にあると言える。

【大阪府と大阪市の累積欠損を抱える主な出資法人の概要(平成 12 年度) 単位：百万円】

<大阪府>

団体名	累積欠損 (H12 年度)	出資比率(%)	出資比率による 按分
大阪府保健医療財団	2,021	99.6	2,012
大阪府勤労者福祉協会	307	100.0	307
松原食肉市場公社	1,669	44.5	742
大阪高速鉄道	17,311	52.0	9,001
千里ライフサイエンスセンター	4,138	6.7	277
大阪繊維リソースセンター	1,990	21.0	417
いずみコスモポリス	1,195	12.0	143
大阪泉大津フラワーセンター	1,157	34.0	393
関西高速鉄道	9,034	23.9	2,159
りんくうゲートタワービル	9,605	34.0	3,265

<大阪市>

団体名	累積欠損 (H12 年度)	出資比率(%)	出資比率による 按分
湊町開発センター	15,323	51.0	7,814
大阪港トランスポートシステム	3,901	51.0	1,989
大阪港スポーツアイランド	419	50.0	209
大阪シティドーム	17,002	20.7	3,519
アジア太平洋トレードセンター	41,340	33.9	14,014
大阪中小企業輸入振興	2,128	49.5	1,053
大阪産業情報ネットワーク	616	41.9	258
大阪ワールドトレードセンタービルディング	30,190	26.6	8,030

Ⅲ 府と市の役割見直し

このような財政状況の下で、府と市が同様の行政を重複して行っていくことは極めて非効率である。地域住民や企業から負託された貴重な資源を有効に活用しなければならない中で、府と市が十分に連携できず統一的な施策が実行できないようであれば、その信頼に応えることができないばかりか、大阪ひいては関西の活性化に向けての足かせになると言わざるを得ない。

大阪府と市のそれぞれの役割を見直し、選択と集中により、最も効果的な政策に絞り込むと同時に、真に地域住民や企業に必要な行政サービスに特化していくことができない限り、大阪の経済の再生も自治体財政の健全化もあり得ない。また、大阪府と市の改革によって関西の中核的機能を担うべき自治体としての大阪が再生しない限り、関西各府県や市町村をリードし、関西としての総合力を発揮していくリーダーとなることもできず、結果として関西全体の活性化も期待できないことになる。大阪府と市が 21 世紀における新しい行政の役割を担っていくためには、こういった観点からその役割と枠組みの大胆な見直しが不可欠なのである。

府と市の二重構造は、現状における行政の枠組みの下で府と市のそれぞれが府民、市民を対象とした行政サービスを提供していく場合には避けられないものであり、この問題を解決するには、地方自治法に定められた枠組みを所与のものとせず、新しい行政、自治体の枠組みについてゼロベースで考える必要がある。

府と市の二重構造を見直す方法としては、まず府と市の役割を完全に分割し、大阪市内については大阪市が全ての地方行政を担う「**大阪市独立(府市棲分け)案**」が考えられる。これは現在大阪府が実施している大阪市域の行政事務については、財源も含めた形で基本的に全て府から市へ委譲し、大阪市域内の行政は全て大阪市が担うこととするものである(15p 下図参照)。

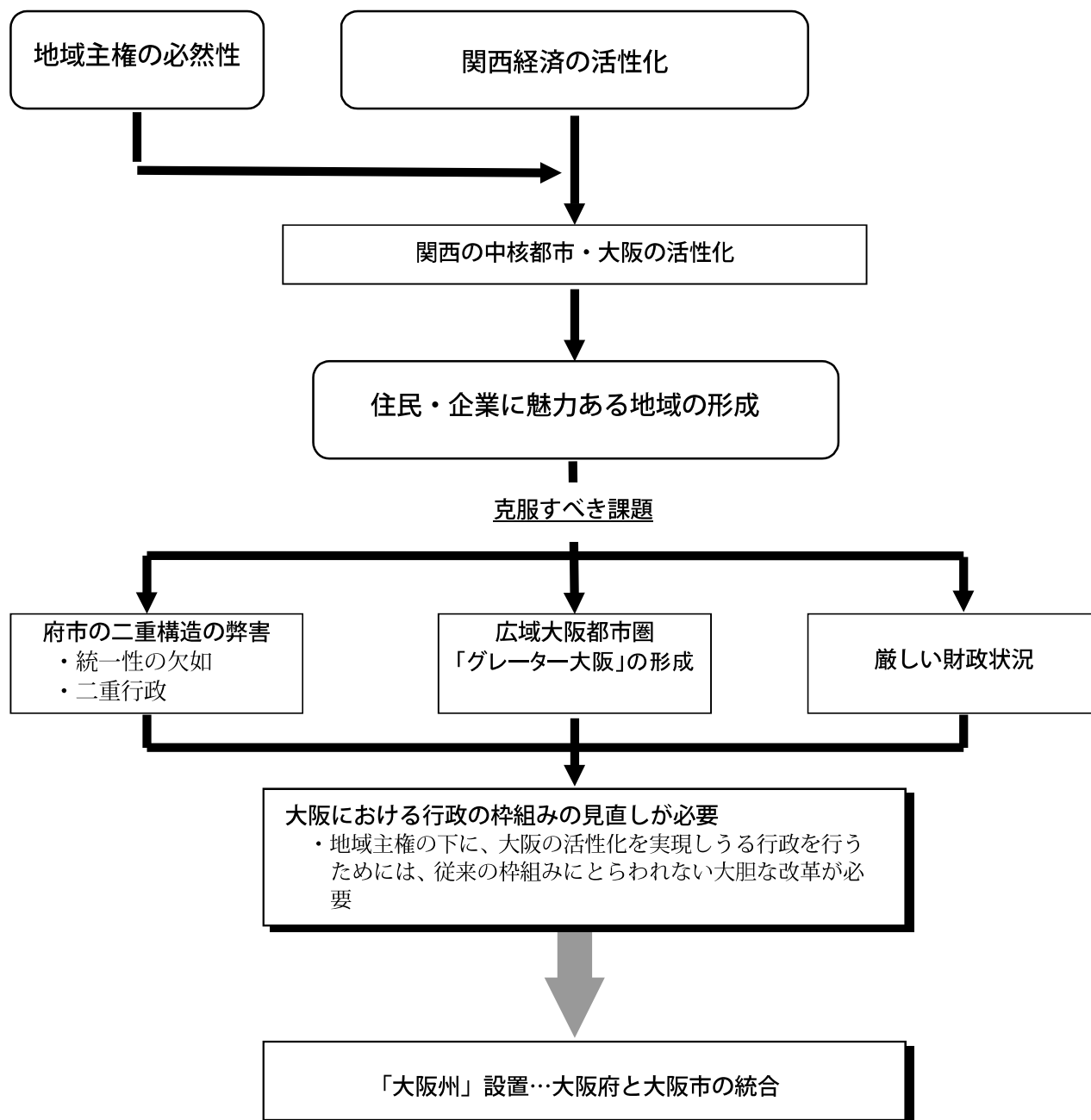
これは、市内の行政において府との調整等が不要となることから、一元的な判断の下、二重行政の排除が期待できるものの、

- ①大阪府と市がそれぞれの判断で独自の行政を行う限り、統一した強力な大阪を作り出すこともできず、従って関西全体のリーダー役ともなれないし、センター機能を発揮することもできない。
- ②また、大阪市域内外における業務の調整(ネットワーク整備等)が現在以上に困難になることをはじめ、府と市が併存することによる非効率な面が全く解消されない。
- ③府と市の業務調整がより難しくなることで、大阪市域を越えて広域大阪都市圏(グレーター大阪)を整備していくことも難しくなる。

といったマイナス面が強く出る結果となることが懸念される。

そこでもう一つの案として、大阪市域内外で分断されることなく、グレーター大阪構想に基づく広域都市圏を形成するとともに、府下全域において迅速かつ一元的な行政を行うため、府と市を統合するという大胆な発想が必要であると考え、以下の通り府市統合による「**大阪州**」の設立を提言することとしたい。

【大阪における現状とその課題解決に向けた「大阪州」設置へのフローチャート】



Ⅳ 提言「府市統合による大阪州（グレーター大阪）の設置」

1 「大阪州」の概要

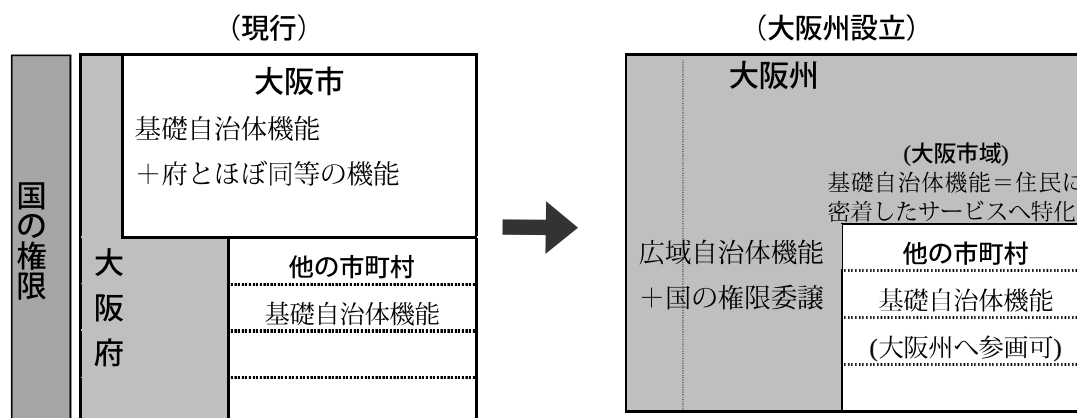
（１）位置付け～「関西州」への端緒

大阪府と大阪市を統合し、仮に「大阪州」と名付けたものを設立することによって、現在府と市の持っている機能を統合し、一体となって効率的かつ効果的に行政を担っていくこととする。同時に、中央と地方の役割を見直し、関西が自立した地域となるべく、関西全体が「**関西州**」になっていくことを視野に入れ、大阪州をその端緒となるものと位置付けることとする。そして国からの地方分権の受け皿として関西全体の活性化と経済の再生を期するためには、大阪州はその中核的機能(センター機能)を担いうる経済力や、魅力を備え、さらに政策立案能力や実戦力をつけることとする。

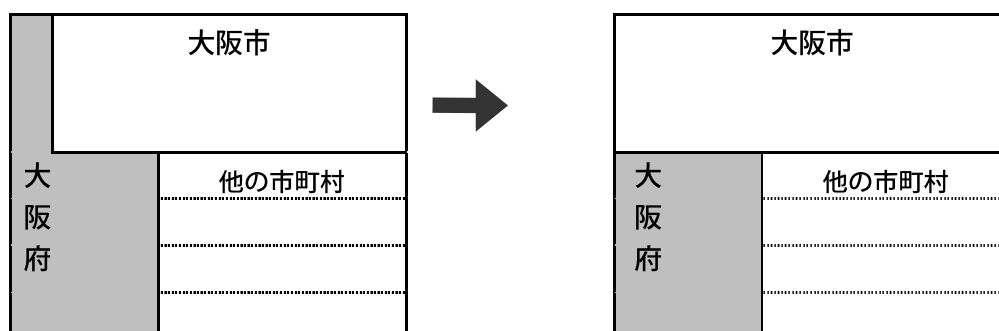
（２）大阪州のイメージ

- ①大阪州における首長、議会は一本化する。また、大阪市内における行政区は当面、現状のままとするものの、東京都のような公選の区長、区議会は設置しない。
- ②広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)の双方の性格、機能を併せ持つ。広域自治体としての業務については市域内外で分かれている行政の管轄を一本化することによって、府域の行政を一括してコントロールする。また、基礎自治体としての業務については、市域にあたる直轄地域における住民サービスを引き続き実施していく。
- ③行政組織として、府と市の業務について一本化が期待できるものについては大阪州設立時に統合し、府と市でそれぞれが行っていた固有の業務については、機能毎に順次整理し統合していく。
- ④行政組織が肥大化する弊害を避けるため、交通、港湾などの各事業部門については、統合の後、それぞれ分離独立を図る。
- ⑤国の権限のうち、関西にかかわるものは将来の関西州への移行を考慮して、大阪州へ権限委譲を図る。

【大阪州設立のイメージ】

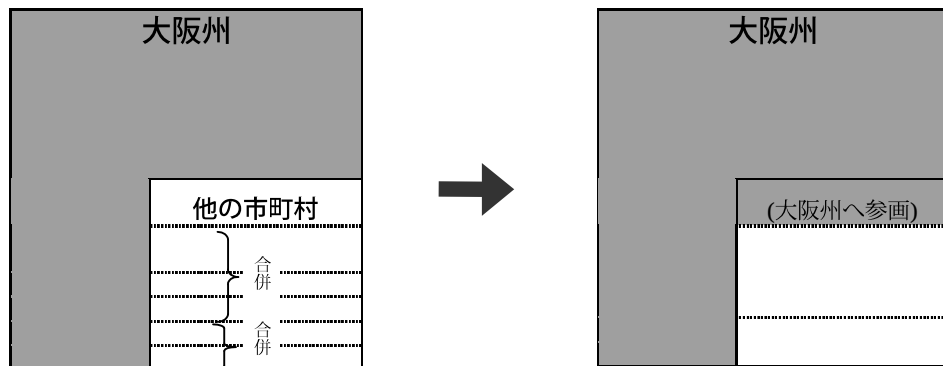


(参考：大阪市独立(府市棲分け)案のイメージ)

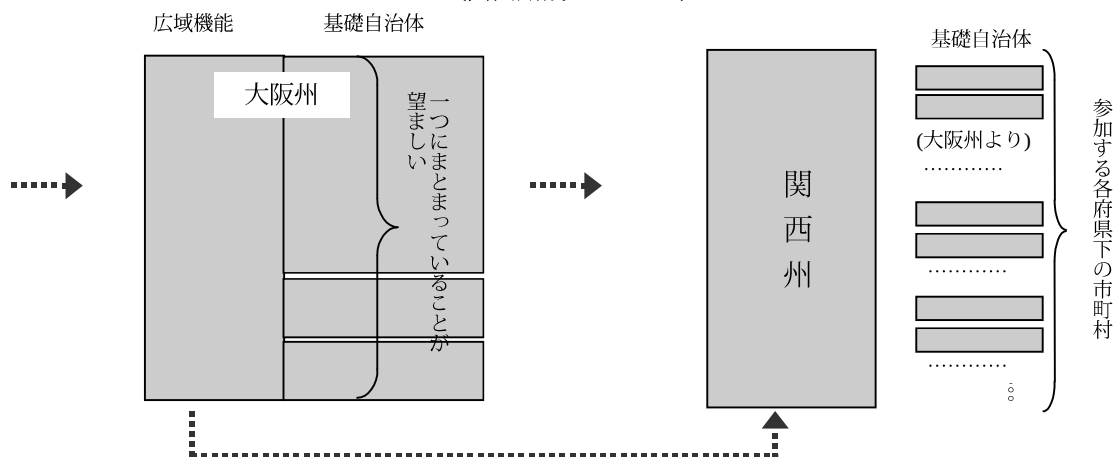


(3) 大阪州から関西州へ向けてのイメージ

- ①大阪州の設立後、州と大阪市以外の他市町村との関係は、当分の間は現在の府との関係を引き継ぐものとする。
- ②府下の他の市町村に対しては、まず、国の支援もあって全国的に進められている市町村合併を大いに推奨する。その上で広域ネットワークの必要性を訴え、基礎自治体として本来持つべき地域の住民や企業に関する業務は、基本的にすべて委ねる等のインセンティブを与えることによって、大阪州へ参画することを呼びかける。
- ③これによって、大阪府下の各市町村は、グレーター大阪を構成する拡大大阪都市圏と大阪府下の市町村が合併して出来たいくつかの都市に収斂していくようになる。
- ④その後、関西の他府県における動向を見つつ、時機を選んで他府県と統合し、関西州を設立していくことを目指す。この際、大阪州は広域行政と基礎行政を切り離し、広域行政は関西州に委ねる必要があるが、基礎行政は大阪州内の自治体に残ることになる。
- ⑤基礎行政を担う自治体については、関西州設立時の行政区域やその数によって状況は異なるが、大阪府という狭い地域の中で多くの人々が大阪市域に通勤通学するなど経済的にも密接な関係を有していることから可能な限り合併統合を繰り返して、大阪府域が一本にまとまっていることが望ましいと考えられる。ちなみに、「21世紀の関西を考える会」の提言においては、新しい「大阪市」として、現在の大阪府全域と尼崎市、宝塚市など周辺都市を含めた大規模な基礎自治体の設立を想定している。



(関西州設立のイメージ)



2 統合による効果

(1) 住民のための新しい行政スタイルの構築

大阪州の設立によって、経済の活性化や魅力ある地域の形成を通じて 21 世紀の大阪にふさわしい住民のための新しい行政が構築されることとなる。大阪府民へのメリットとしては、大阪市と周辺諸都市を含めた大阪府全体の行政が一体的になされることによって、都市計画をはじめとする街づくりやネットワークの整備が一元的に図られることが挙げられ、また大阪市民へのメリットとしては、府と市が一体となって、大阪市の都市再生に取り組み、大阪の経済活性化のための重点的な施策の実施が可能となることが挙げられる。加えて、行政の効率化、スピードアップなど日常の行政サービスの向上も期待できる。

具体的には、以下に掲げるような①広域行政の一元化、②重複行政の効率化、③組織の効率化、④財政の健全化、⑤集中投資といった効果が期待できる。

(2) 広域行政の一元化

河川、道路、港湾など現在府と市で管轄が分かれている行政を大阪州が一体的に管轄することによって、府下全域を考慮した都市計画(交通ネットワーク整備、都市インフラ整備)に基づき、より利便性が高く効率的かつ迅速な行政の運営が可能になる。

(例)河川の浄化、道路の整備、港湾の一体的整備、環境対策等の迅速・効率的な実施等

(3) 重複行政の効率化

重複している行政事務を一本化することによって、コストが削減がされ、また府と市の 2 箇所と同様の事務を行うことがなくなり組織的にも業務の効率化が図られる。また窓口がワンストップ化されることで、住民にとっても分かりやすい行政サービスの提供が期待できる。

重複している住民施設については、現在の利用状況などを把握した上で、不要又は利用度が低い施設については廃止、売却を行うか、或いは一方の施設を汎用とし、他方を専門的な用途に利用するなど運営の見直しを図る。また、文化や学術・芸術の振興施策においても、府と市のそれぞれが行っているものを一本化し、より統一的な支援を行うことによって、世界に通用するものとして発信していくことが可能となる。

(例)・高校、大学のうち一方は現行の機能を担い、もう一方は専門化又はエリート養成機関、社会人大学などへ転用する

- ・府立大、市立大についてはカリフォルニア大学の例にならい、大阪州立大学大阪校、あるいは堺校とすることが考えられる
- ・府内にある 4 つのオーケストラ(大阪フィルハーモニー交響楽団、関西フィルハーモニー管弦楽団、大阪シンフォニカー交響楽団、大阪センチュリー交響楽団)への公的支援を一本化する
- ・歌舞伎、文楽等の古典芸能・伝統文化を世界に発信できるように一体的な振興を図る

府と市で重複している住民施設やサービスを一本化、効率化することは、住民へのサービスを減退させることにはならず、逆に類似した施設の運営を見直し、様々な用途に使い分けること等により、住民の選択の幅を広げることは地域の魅力をより一層向上させることとなる。

(4) 組織の再編～機能の横断的一元化

さらに、府と市の組織については、単に重複している組織を一つにまとめるだけではなく、統合を機に一から見直すことによって、効率的かつ迅速な行政の運営が図られるようにする。

現在の大阪府と市の組織は、多くの局、部に総務課や庶務課が設置されているなど、民間の各企業の組織に比べると改善の余地が大きい。府と市の各々ではなかなか進まない組織改革を、統合というインパクトを与えることによって一気に進めることとする。また、中央省庁再編が、省庁の括り方を変えただけであるとの批判を生じていることや、中央の縦割り行政が府と市にも及んでいることを考慮し、現在の部、課の枠組みにとらわれずに業務の融合化を進めて抜本的に組織の見直しを行う。そして府と市の組織においてそれぞれ類似の機能を横断的に一元化し、大阪全体についての総合的な政策を効率的、効果的に遂行できる体制を整えることとする。

なお、こうした組織改革は直ちに職員の解雇につながるものではないが、新規採用を当分の間停止することや、民間並みの大胆なリストラを実施することによって大幅な効率化を行うものとする。このことは、これまで民間各社の血の滲むような合理化努力からも当然のことである。

改革の実行によって筋肉質となった行政組織は、結果として財政の健全化を成し遂げ、効率的かつ効果的な行政サービスをスピーディに提供するものと期待される。また、こうした改革を行うということを発表するだけでも職員の意識に与えるインパクトは非常に大きいものがあると考えられ、より地域住民や企業の立場になったきめ細かなサービスも期待できるようになる。

＜多くの局、部に「総務課・庶務課」が設置…横断的に統合することも可能である＞

大阪府		大阪市	
健康福祉部	健康福祉総務課	総務局行政部	総務課
商工労働部	商工労働総務課	市民局市民生活部	庶務課
環境農林水産部	環境農林水産総務課	計画調整局企画調整部	庶務課
土木部	土木総務課	健康福祉局総務部	庶務課
建築都市部	建築都市総務課	ゆとりとみどり振興局総務部	庶務課
		経済局企画部	庶務課
		都市環境局総務部	庶務課
		環境事業局業務部	庶務課
		住宅局管理部	庶務課
		建設局管理部	庶務課
		港湾局管理部	庶務課
		消防局総務部	総務課
		交通局総務部	総務課
		水道局業務部	庶務課

(5) 財政の健全化

府と市の財政については、統合するしないにかかわらず、徹底的に改革を進める必要がある。

昨年、大阪府が発表した行財政計画においては、今後なおプラスの経済成長を前提として策定していることなど、極めて甘い点が残っているとの指摘がある。また大阪市についても、財政の硬直化、公債残高の増大を考えると、まず府と同様の計画を策定し公表する必要がある。

その上で、府市統合によって二重行政の見直し、組織の効率化、要員の大幅な縮減等を通じて、徹底的な効率化を行えば、財政の早期健全化を図ることも可能である。

そこで、大阪州設置による財政の改善効果を推計するために、大阪府、大阪市の人口 1 人当たりの決算を、東京都を例にあげて比較してみると、下表ようになる。

【現行の府と市の人口あたり普通会計決算の東京都との比較(平成 11 年度)】 (単位：円)

	大阪府	大阪市	府市計	東京都	区	都計	府市-都	
							単純比較	(※)
議会費		1,	1,		(※1) , 1		1,	1,
総務費	1 ,	,	,	,	,	,11	-1 ,	
民生費	,	1 ,	,	,	1 ,	1 ,	1 ,	1 ,
衛生費	,	,	,	, 1	1 ,1	,	,	,
労働費	,		,	,		,	-	
農林水産費	,	1	,	1,	1	,	1,	1,
商工費	1,	, 1	,	,	, 1	,1 1	,1	,1
土木費	, 1	1 1,	1, 1	1 , 1	, 1	1 ,	,	,
警察費	,		,	,		,	-1 ,	
消防費		1 ,	1 ,	1 ,	1,	,	-1,	
教育費	,	,	1 ,	1,	,	1 1,	,	,
災害復旧費					1			
公債費	,	,	1 , 1	,	,1	1,	,	,
小計	,	1 ,	,	1,	,	,	1 ,	1,1

※ 1) 東京都 23 区の議会費については、大阪州で区議会を設置しないことからカウントしていない

※ 2) 府と市の合計が都を上回るもののみを累計した数値

府と市の合計額(99 万 7,655 円)と都の合計額(79 万 9,978 円)を単純に比較した場合、人口 1 人当たり 19 万 7,677 円の削減が可能であり、また府と市の合計が都の合計を上回るもののみを合計した場合は、人口 1 人当たり 23 万 1,147 円の削減が可能と推計できる。

また、職員数について大阪府、大阪市の合計を東京都と人口対比で比較すると以下ようになる。

【現行の府と市の職員数の東京都との比較(平成 12 年 4 月 1 日)】 (単位：人)

大阪府	大阪市	府市計	東京都	府市-都
91,996	51,914	143,910	183,487	
人口対比による再計算(※ 3)→			133,945	9,965

※ 3) 大阪府人口(880 万人)／東京都人口(1,205 万人)≒0.73

$$183,487 \times 0.73 \div 133,945$$

人口対比で計算すると、府と市の職員数(14 万 3,910 人)と東京都の職員数(13 万 3,945 人)を比較しただけでも、約 1 万人 (9,965 人) の削減が可能であると推計できる。

以上の比較は東京と大阪の特殊事情を全く考慮していない、やや乱暴な推計ではあるが、東京都が現在なお合理化努力の余地があると言われていることを考慮すると、大阪州の設立によってかなりの経費や人員の削減を実施できると考えられる。

(6) 府と市の一体的な行政による集中投資

行財政の効率化は、中長期的には府と市が一体となった行政による集中投資を実施できる余地を生むものと考えられる。

大阪市内には、梅田北ヤード開発や御堂筋の活性化など、大阪としての都市再生に向けて大きな課題を抱えているが、今後の大阪再生の中核となるこれらの施設の整備を確実に実施していくことによって、周辺地域の活性化にも弾みをつけることができる。なお、これまでは府と市が個別に整備していた施設等について大阪州が集中的に整備することによって、880万人の人口に見合った大阪を代表し、国際的にも通用する「本物」をつくることもできるようになり、将来の関西再生の核とすることも可能となる。

さらに、府全域を考慮した交通ネットワークの整備は周辺部から都心部への流入をスムーズにさせ、都心部を活性化すると同時に、都市圏域の拡大、広域都市圏の形成につながり、一体的な経済発展をもたらすことになっていく。

(7) 関西のリーダーとしての大阪州

大阪州の設立は、地域主権の受皿たりうる「地方政府」への第一歩となる。行政における国と地方の役割を見直し、地域主権の確立を推進し、わが国の活力を高めていくためには、関西がやるべきことは関西がやるという原則を徹底することが必要である。

そこで関西州の設立を視野に入れつつ、そのリーダー役としての大阪州に対し、国の関西への出先機関が持つ権限や行政事務を可能な限り大阪州に委譲させることとし、近畿ブロック知事会議や関西広域連携協議会等を活用しながら、各府県との調整を図っていくものとする。

これによって国の出先機関が一本化され縦割りの弊害を打破することが期待できると同時に、地域主権の受皿としての大阪州の機能を高め、関西のことは関西で決めていくという自主自立の精神を養いつつ、関西としての団結力を強くすることによって、より大きな総合力の発揮が期待できるようになる。

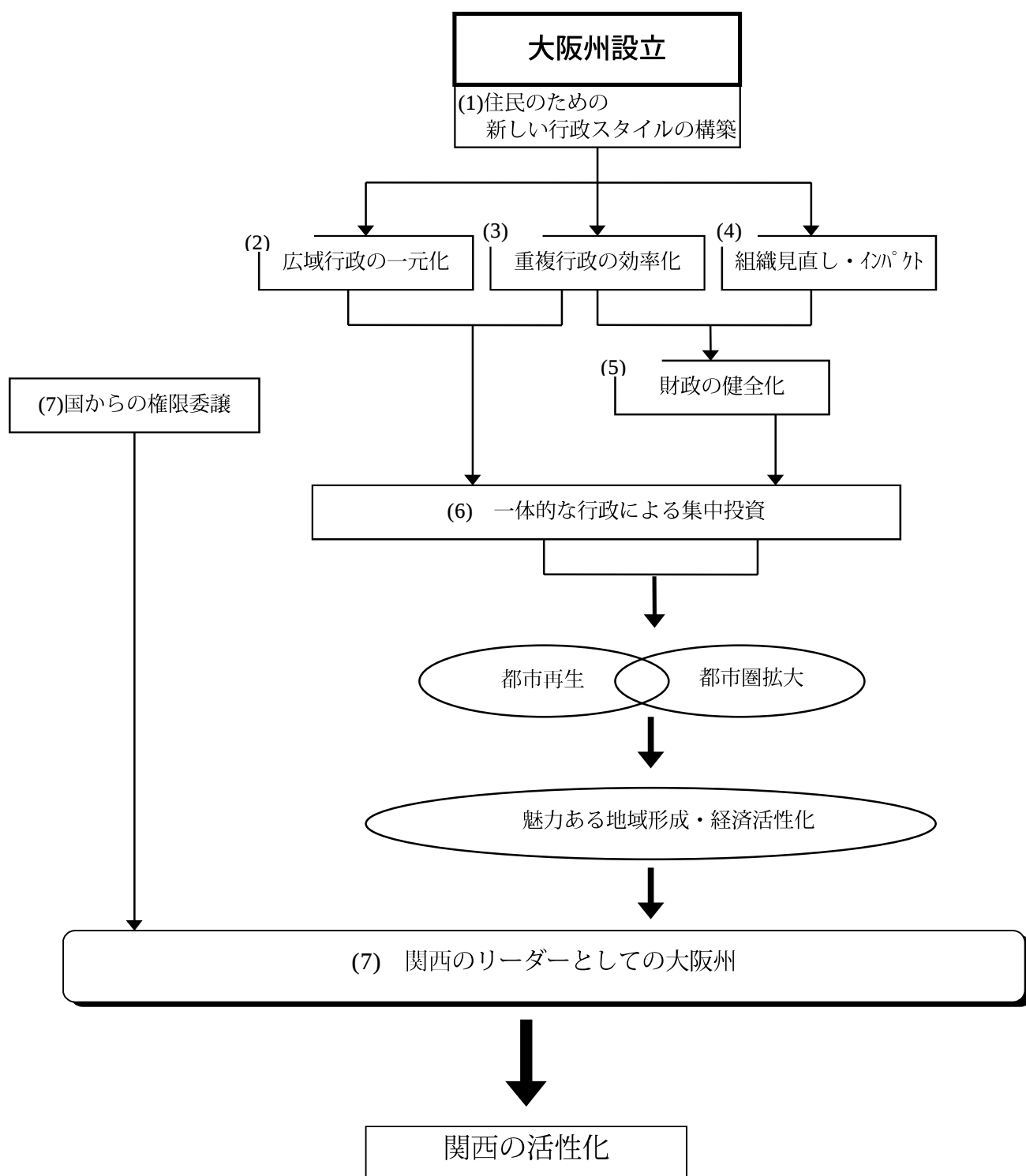
(8) 関西州の州都に向けたまちづくり

このようにして、大阪州が名実ともに関西のリーダーとしての役割を果たしていくことができれば、必ずや関西全体の発展につなげていくことができるようになる。

しかしながら、そのためにはまず大阪自身が世界に通用するまちとして国内はもとより世界各国から訪ねてくる多くの人々を魅了し、関西すべての人が誇りに思えるようなまちにならなければならない。そして進取と伝統を併せ持つ活気あるまちとして関西全体を牽引できる力を持つことが必要である。

即ち、大阪府と市はその統合によって大阪の持つすべての資源を集約し、将来の関西州の州都を目指して、それにふさわしい大阪のまちづくりを行なっていくことが必要なのである。

【大阪州設立による関西の活性化へのイメージ】



3 大阪州へ向けて～住民投票の実施を

21 世紀における地域間競争、都市間競争を勝ち抜き、関西経済を活性化させていくためには、関西州の設立による地域主権の確立が極めて重要なことである。そしてその第一歩として大阪府と市の統合による大阪州の設立が、これまで挙げてきた様々な効果をもたらすばかりでなく、関西が前例のないことに先鞭をつけて自らの地域主権確立に向けて動いていくということを、日本、そして世界へ発信することにもなる。21 世紀を担うべき新たな社会経済システムの構築への起爆剤として、まさに今、大阪府と市が統合を目指して行動することが求められていると言えるのである。

この提言に対しては、その内容が自らのこれまでの位置付けを抜本的に変革するものであるだけに、大阪府と市の当局や職員の中には大きな抵抗があることも想定できる。しかしながら、これからの大阪における行政のあり方や、その役割を決めていくのは、まさにこの大阪に住み、働く住民自身である。

そこで大阪府と市は、是非ともこの提言に対し民意を問うための**住民投票**を実施することを提案したい。そして、その結果によって統合ということとなれば、府と市はともに様々な困難な課題や抵抗を克服し、果敢に実行していった欲しい。このような住民の意向を受けて府と市の統合を行い、関西の活性化に向けた道筋をつけることは、大阪府と市の行政を担うリーダーの責務でもある。なぜならばそのことこそが 21 世紀に向けて、大阪、そして関西全体が再生し発展していくための原動力となり得るものと信ずるからである。