

# 副首都・大阪にふさわしい大都市制度

## 《総合区素案》

平成29年 8月10日

副首都推進局



# 【 総 論 】



# 目 次

1	大阪市が総合区設置により目指すもの	総論- 1
2	住民自治の拡充に向けた制度設計	総論- 2
3	二重行政の解消に向けた取組みの推進	総論- 8
4	総合区設置による効果	総論- 9
5	各論におけるポイント	総論- 1 1

◆ 本資料は、大阪市における総合区の制度設計の考え方や具体的な制度案について、行政として精査し、とりまとめたもの

議会や大都市制度（特別区設置）協議会における議論を踏まえ、必要に応じて、追加・修正を行っていく

# 1 大阪市が総合区設置により目指すもの

副首都大阪にふさわしい  
新たな大都市制度の実現

住民に身近なサービスを区役所で提供  
地域のことは地域でできるだけ決定 【住民自治の拡充】

実現するため

総合区長権限の拡充  
総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築  
住民意見を反映するための仕組みの構築

総合区長(特別職)は、政策や企画の立案を含め、  
住民に身近なところで総合的かつ包括的に行政を実施

副首都にふさわしい都市機能強化  
二重行政の解消に向けた取組みを引き続き推進 【二重行政の解消】

実現するため

市長は、市全体の視点からの  
政策・経営や重要な課題に集中して取り組む  
府市連携・一元化に向け、  
指定都市都道府県調整会議において協議・調整を行う

## 2 住民自治の拡充に向けた制度設計

### (1) 制度設計の方向性

#### **総合区長権限の拡充**

現在の区役所（保健福祉センター含む。以下同じ。）で実施している事務に加えて、局から総合区に事務を移管

#### **総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築**

事務権限の拡充に応じた

- ・ 体制の整備と総合区長の組織マネジメント（職員任免権）
- ・ 総合区長の財務マネジメント（予算意見具申権）

により、住民ニーズを施策へ反映

\* 予算編成、条例提案等は、市長が市全体の視点から行う

#### **住民意見を反映するための仕組みの構築**

総合区政会議

地域自治区・地域協議会

## 2 住民自治の拡充に向けた制度設計

### (2) 総合区が担う事務と区数

#### 局と総合区の役割分担を明確化

- ◆ 総合区は、住民に身近なところで住民生活と密接に関わる事務を担う
- ◆ 局は、市全体の統一性・一体性や高度な専門性が求められる事務を担う

#### 住民に身近なサービスの提供と行政の効率性のバランスを考慮して設計

#### 総合区が担う事務

- ◆ 「住民の日常生活に直結する事務を幅広く包括的に行う一般市」が実施する事務をベースにしながら、住民生活と密接に関わる事務を担う

#### 総合区の区数

- ◆ 総合区において、地域の実情に応じたきめ細かい行政サービスを効果的・効率的に提供するには一定まとまった規模の人口が必要
- ◆ サービスの提供に必要な組織体制と財源を整えるとともに、体制整備に必要なコストを抑制

住民に身近な  
行政サービスが  
提供できる体制



・ 現行職員数の  
範囲内  
・ コストを抑制

【 効率的な市政運営 】

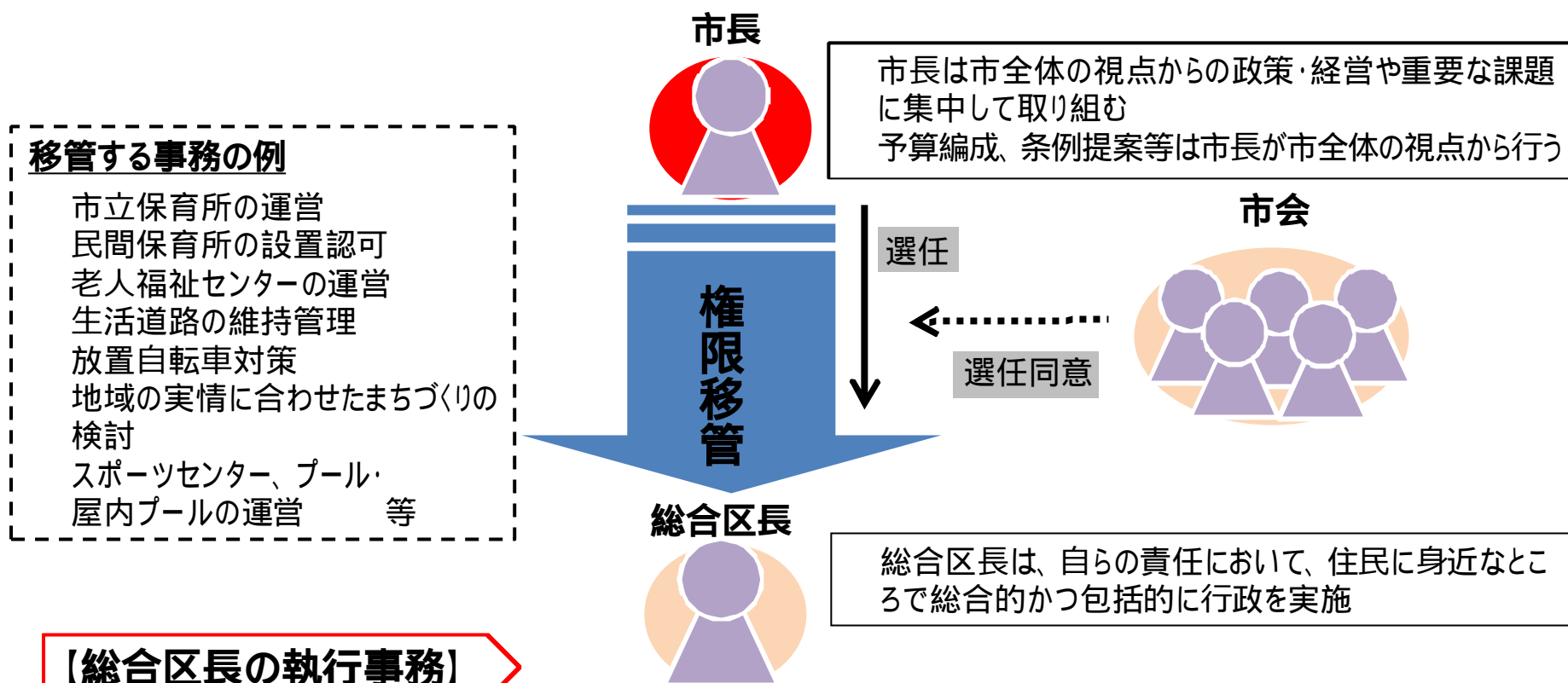


8区へ合区

〔 将来推計人口  
30万人程度 〕



### ( 3 ) 総合区長権限の拡充 ( 総合区長の執行事務と市長・総合区長の関係 )



#### 【総合区長の執行事務】

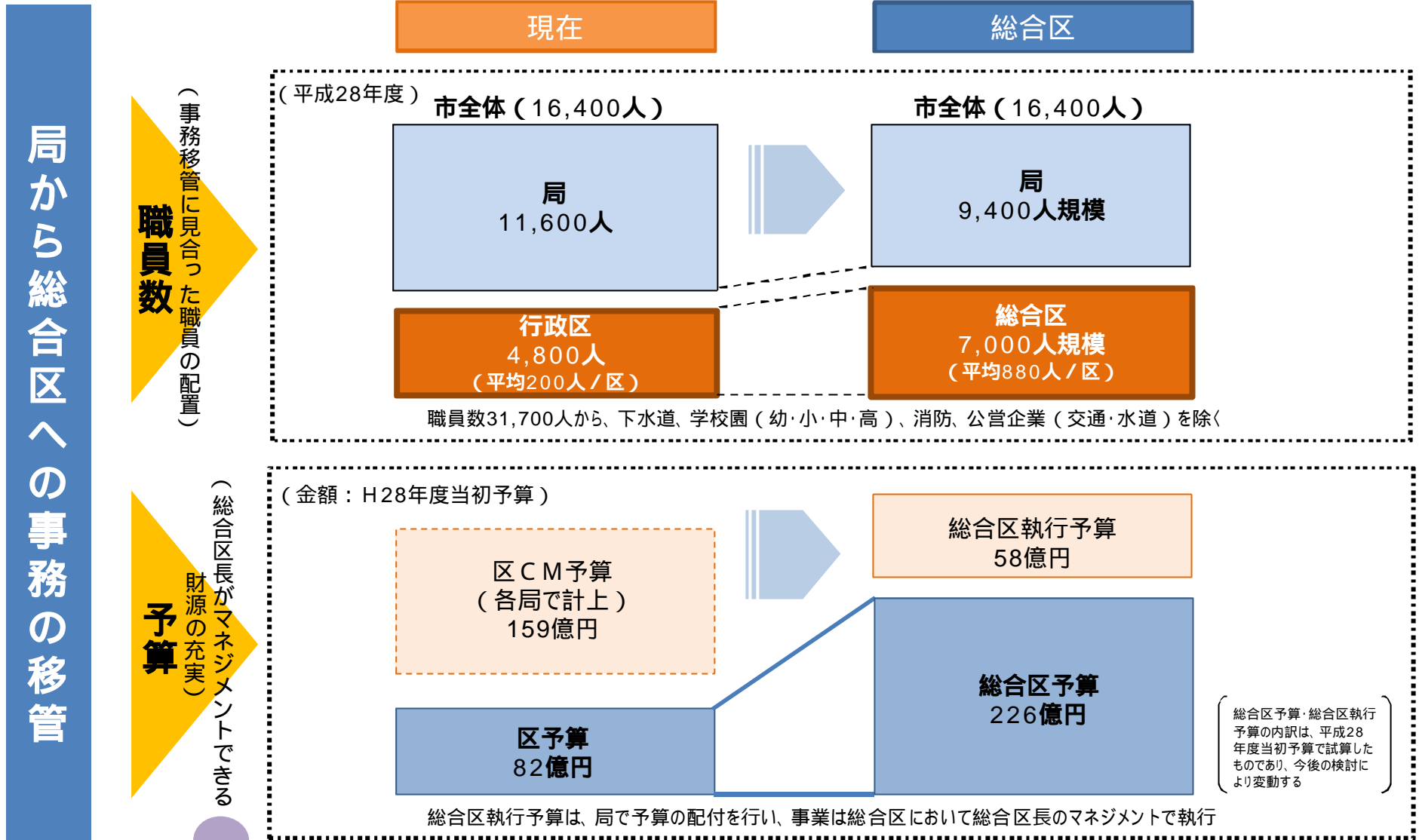
- 総合区の区域にかかる政策及び企画
- 住民の意見を反映させて総合区の区域のまちづくりを推進する事務
- 総合区の住民相互間の交流を促進するための事務
- 社会福祉・保健衛生に関する事務のうち、住民に対して直接提供されるサービスに関する事務
- 総合区の区域内に関する事務で条例で定めるもの

等

現在の24区役所で行っている窓口サービスは、現在の24区単位に地域自治区を置いて実施

## 2 住民自治の拡充に向けた制度設計

### (3) 総合区長権限の拡充 (職員数・予算規模)



区CMとは...  
(シティ・マネージャー)

◆区長を局長より上位に格付けし、局を区長の補助組織に位置付け、区長の指揮監督のもとで総合的な観点から基礎自治業務を実施する仕組みとして導入。区CMは区長をもって充てる

## (4) 総合区長の権限を最大限発揮できる仕組みの構築

### 総合区長の組織マネジメント

総合区において、効果的・効率的に事務を実施できる組織体制の構築

局からの事務移管と合区により拡大する区組織において、総合区長が区職員を任免し、より効果的な人事配置を実施（**職員任免権**）

### 総合区長の財務マネジメント

事務の移管に合わせて、総合区長の主体的な区政運営により地域の実情に応じたサービスを提供する財源が充実

総合区の予算要求について、総合区長が市長に直接意見を述べることができ、次年度の予算編成に向けた市長・副市長との意見交換や方針策定に参画できる仕組みを導入（**予算意見具申権**）

\* 総合区長の意見を市政へ反映できるよう、総合区長が市長・副市長と政策協議できる場も設定

\* 区内にかかる局事業について、総合区長が調整・関与できる仕組みも検討

## 2 住民自治の拡充に向けた制度設計

### (5) 住民意見を反映するための仕組みの構築

#### 総合区政会議

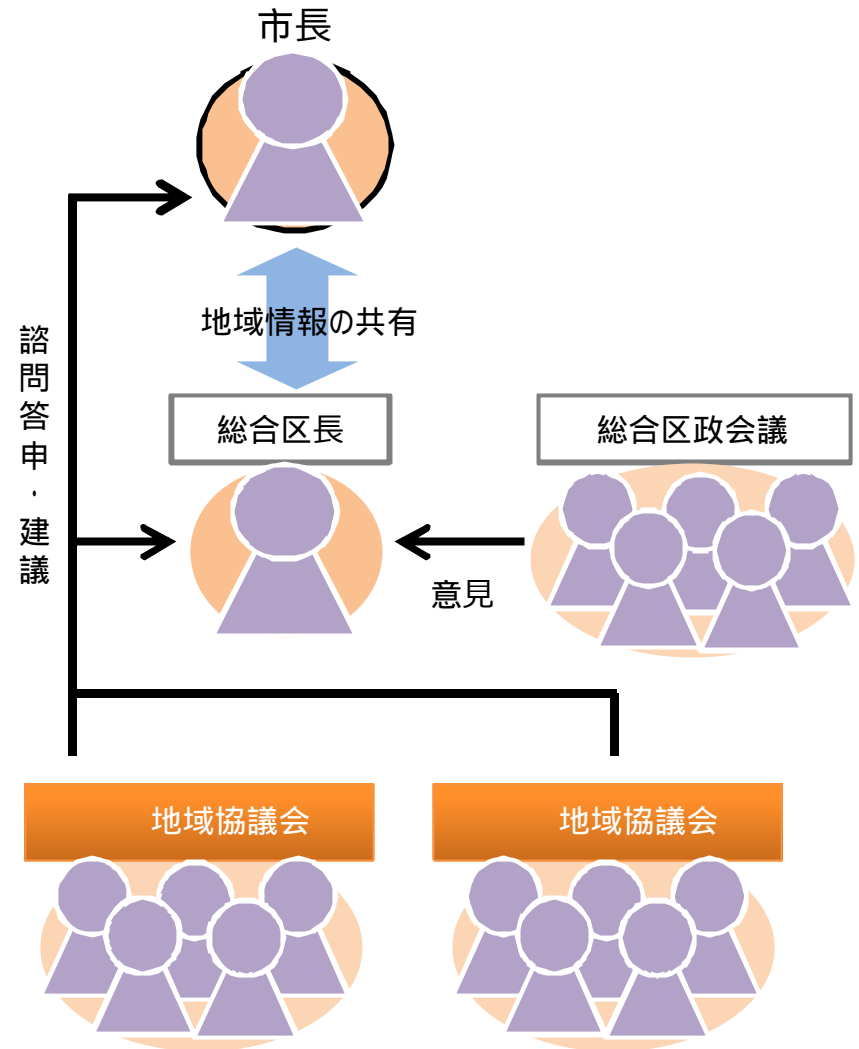
総合区域内の施策及び事業について、その立案段階より、住民が意見を述べ、区政運営に反映する仕組みとして、現在の区政会議と同様に大阪市独自の条例に基づく、総合区政会議を設置

#### 地域自治区・地域協議会

地域コミュニティを維持し、住民の多様な意見を市政・区政に反映するため、現在の24区単位で、地域自治区を設置し、地域協議会を置く

地域協議会は、地域自治区の事務などについて、市長・総合区長等の諮問を受けて、あるいは地域協議会として自ら意見を述べるができる  
その場合、市長・総合区長等は必要に応じて、適切な措置を講ずる

#### 市長・総合区長・総合区政会議・地域協議会の関係



### 3 二重行政の解消に向けた取組みの推進

#### 【現在】

副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において協議・調整を行い、高次の都市機能（広域機能）の充実に向け、府市連携・戦略の一元化を推進

#### 都市インフラの充実

- ・淀川左岸線延伸部など  
ミッシングリンク解消の取組み
- ・なにわ筋線の事業化など  
鉄道網の充実強化の取組み  
など

#### 安全安心を担う 公共機能の高度化

- ・府市消防学校の一体的運用
- ・府立公衆衛生研究所と  
市立環境科学研究所の統合  
など

#### 産業支援・研究開発体制 の充実

- ・府市信用保証協会の統合
- ・府立産業技術総合研究所と  
市立工業研究所の統合  
など

#### 【総合区設置後】

市長は市全体の視点からの政策・経営や重要な課題に集中して取り組む

副首都として求められる都市機能の強化や、二重行政の抑止・解消に関して、引き続き、副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において協議・調整を行い、具体化に取り組む

#### 都市インフラの充実

#### 安全安心を担う 公共機能の高度化

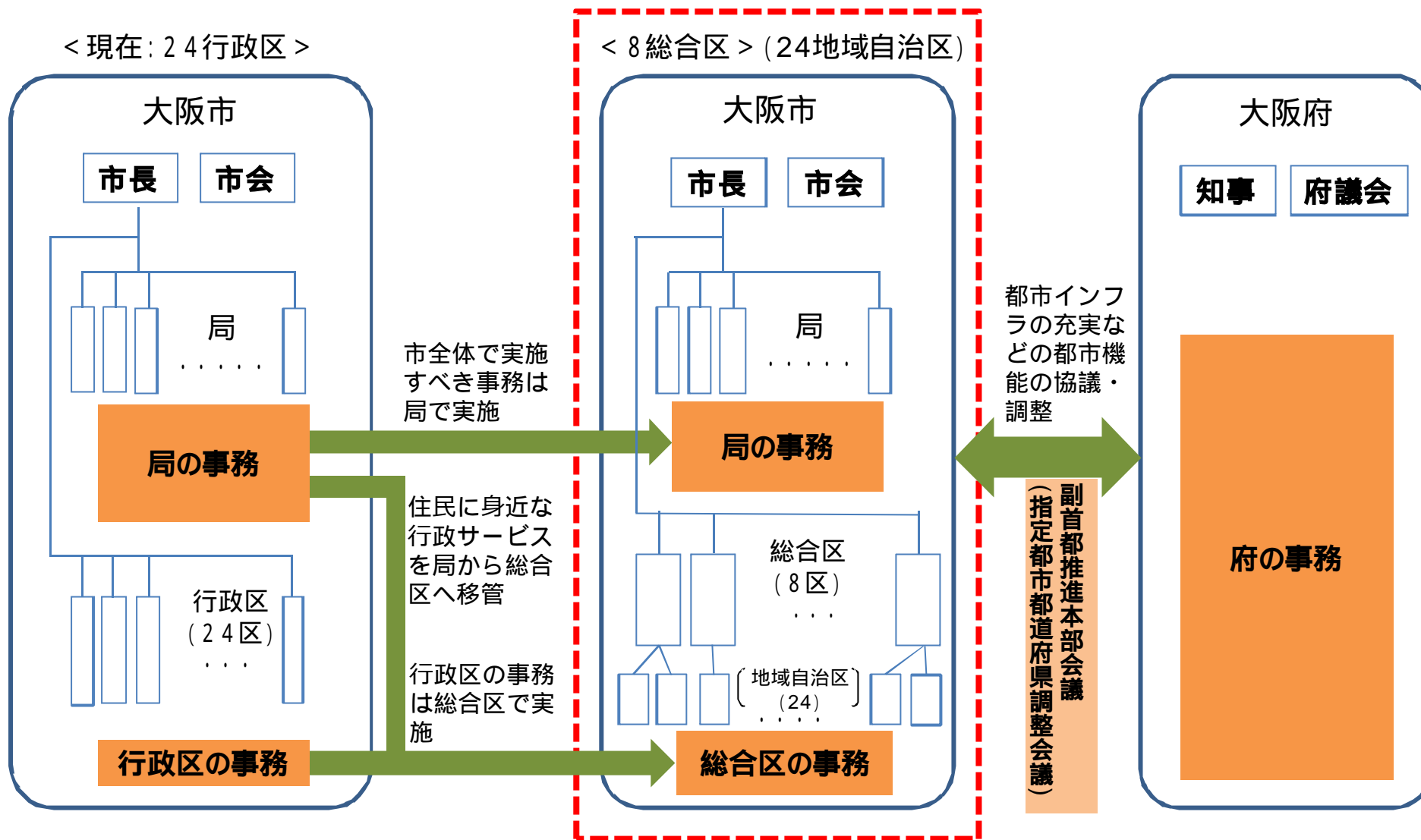
#### 産業支援・研究開発体制 の充実

# 4 総合区設置による効果

住民に身近なサービスを区役所で提供 地域のことは地域でできるだけ決定		都市機能強化・二重行政の 解消等の取組みの推進	
(現在)	総合区長権限の拡充と 権限を最大限発揮できる仕組みの構築	住民意見を反映する ための仕組みの構築	府市連携・戦略の一元化に 向けた取組みの推進
	24区役所で身近な窓口サービスを実施 区CM制度を導入し、局の事務の一部を区長の指揮監督のもとで実施	行政区域内の施策等について、住民が意見を述べ、区政運営に反映させるための仕組みとして、24区に区政会議を設置	副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において、二重行政の解消等に関する取組みを実施
(総合区設置)	身近な総合区に権限を移管し、区長権限を拡充、それに応じた体制を整備（事務権限拡充、組織体制整備、職員任免権、予算意見具申権） 現在の24区単位の地域自治区（事務所）を設置	各総合区に総合区政会議を設置 現在の24区単位の地域自治区（地域協議会）を設置	副首都推進本部会議（指定都市都道府県調整会議）において引き続き協議
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"><b>総合区長が権限を発揮</b></div> <p>住民に身近なところで効果的・効率的に行政を行う体制が整備され、よりきめ細かいサービスを提供 現在の24区役所において提供する窓口サービスを継続して実施</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"><b>地域の声を直接 市政・区政へ</b></div> <p>総合区政会議等により、総合区長は地域の実情に応じた施策を展開 地域協議会により、地域の合意形成がはかれるとともに、地域の多様な意見が施策に反映</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"><b>府市連携・一元化の推進</b></div> <p>市長は市全体の視点からの政策・経営や重要な課題に注力し、府市連携・戦略の一元化に向けた取組みを引き続き推進</p>
効果			

# (参考) 大阪市における総合区制度

## 総合区設置による大都市制度の姿(イメージ)



将来推計人口、地域コミュニティ、商業集積、防災の視点、行政の効率性などを考慮

### 区割り

将来推計(H47)人口規模は30万人程度  
 地域コミュニティ、歴史的経緯、鉄道網、商業集積、防災面を考慮  
 既存の事業所の有効活用

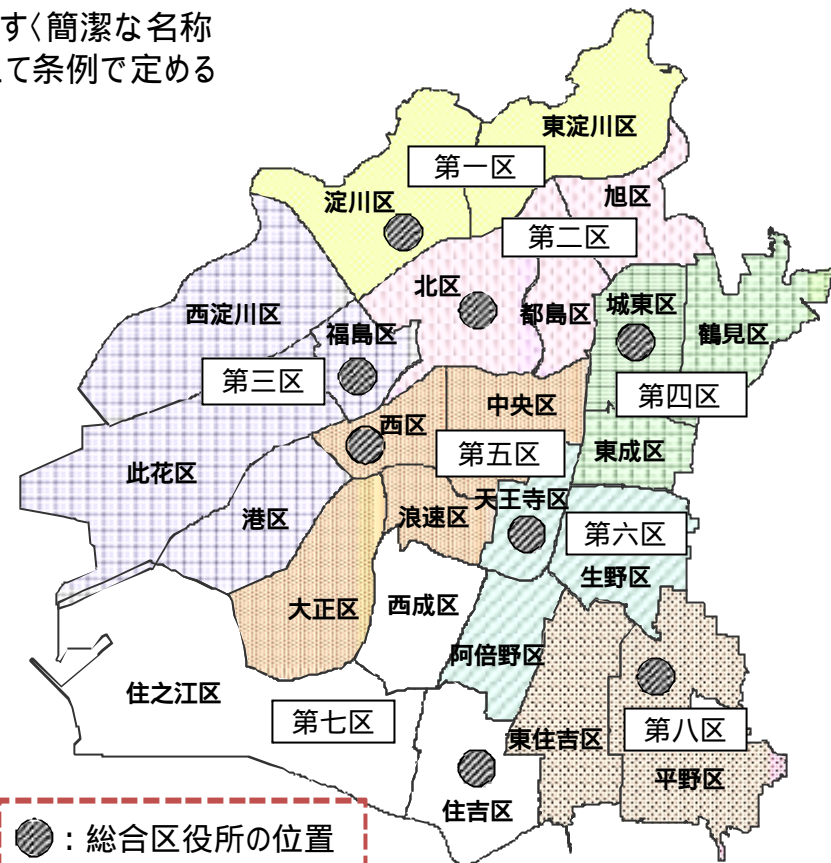
### 区の名称

方位、地勢、歴史背景も考慮のうえ、親しみやすく簡潔な名称  
 総合区の設置決定後、住民等の意見を踏まえて条例で定める

### 総合区役所の位置

現在の区役所庁舎から総合区役所を選定  
 選定には、近接性、利便性、中心性を考慮

総合区名 (仮称)	総合区役所の位置
第一区	淀川区役所
第二区	北区役所
第三区	福島区役所
第四区	城東区役所
第五区	西区役所
第六区	天王寺区役所
第七区	住吉区役所
第八区	平野区役所



区割り  
 区の名称  
 総合区役所の位置



## 事務分担

**住民に身近な行政サービスは、総合区で実施**  
**市全体の統一性・一体性や高度な専門性が求められる事務は、局で実施**

### 局と総合区の事務分担

【予算編成、条例提案等は市長の権限】

総合区は、現在の区役所で実施している事務に加え、一般市が実施する事務をベースに、住民生活と密接に関わる事務を実施

局は、市域全体の観点から実施すべき事務、統一性・一体性をもって実施すべき事務、高度な専門性が求められる事務を実施

### 総合区で実施する事務のイメージ

現在の区役所で実施している事務

市民協働に適した事務

地域の特色を生かした事務

きめ細かい地域づくりに資する事務

住民生活と密接に関わる事務

## 組織体制

### 総合区にふさわしい組織体制の構築

#### 機能的な組織体制と効果的・効率的な職員配置

特別職の総合区長をサポートするため、局長級の副区長を設置

事務・組織の移管に見合った体制の整備とともに総合区の政策・企画機能の強化のため、部長級による部制を導入

総合区の組織として窓口サービス等を維持できるよう地域自治区事務所（24か所）の体制を整備

総合区役所に事務を集約し、集約による効率性を追求

#### 総合区長の組織マネジメント力の強化

総合区長は、総合区職員に対し任命権者として権限行使

総合区長の組織マネジメント範囲が拡大

総合区長の組織マネジメントによる人材育成と組織パフォーマンスの向上及び企画立案能力のある人材の

積極的な総合区への登用による区政運営の推進

# 5 各論におけるポイント

<p>予算の仕組み</p>	<p><b>総合区長の自律性の強化と総合区予算の「見える化」</b></p>
	<p style="text-align: right;">【予算編成は市長の権限】</p> <p><b>総合区長が直接マネジメントできる財源の充実</b>                  地域の実情に応じた行政サービス実現のため、総合区長が直接マネジメントできる財源を充実                  施策分野の枠を超えた予算の策定、選択と集中による事業の再構築が可能                  現行インセンティブ制度を活用し、新たに確保した歳入は、総合区の財源として活用</p> <p><b>総合区長の予算意見具申権の具体化</b>                  予算意見具申権が法定化されたことを受け、住民ニーズを把握する総合区長が、市長・副市長と                  意見交換する仕組みを整備                  住民に密接に関わる各局所管の事務も意見具申の対象                  市全体の施策の一体性を確保・継続しつつ、住民ニーズを市政・区政に反映</p> <p><b>総合区予算の「見える化」をさらに充実</b>                  総合区予算について説明責任を果たすため、予算の一層の「見える化」を推進</p>

<p>財産管理</p>	<p><b>住民が利用する身近な財産の管理権限を総合区長に移管</b></p>
	<p><b>取得・処分</b>                  財産の取得・処分については、市全体の総合的観点から市長権限</p> <p><b>管理</b>                  事務分担に応じて、住民に身近な財産を総合区長が管理                  総合区長が住民に身近なところでの確にニーズを踏まえながら、より一層きめ細かで柔軟な財産管理                  (施設運営) が実現                  局長のもとで局ごとに管理している財産を、総合区長が横断的に管理することにより、総合区単位での                  ファシリティマネジメントが実現</p>

総合区政会議  
地域自治区  
地域協議会

住民意見を反映する仕組みとして、総合区政会議、地域自治区・地域協議会を置く

総合区全体の観点から住民意見を反映

総合区域内の施策及び事業について、その立案段階より、住民が意見を述べ、総合区長が区政運営に反映する仕組みとして総合区政会議を設置

24区単位での窓口サービスの継続と住民意見の反映

地域自治区の事務所では、窓口サービス( )を行う

住民票の写し等の交付、国民健康保険、地域協議会運営関係事務 等

地域協議会は、市長、総合区長などに意見を述べることができ、市長、総合区長などは、必要に応じて適切な措置を講ずる

総合区設置に  
伴うコスト

イニシャルコスト、ランニングコストについて、一定の前提条件の下に試算

金額は、今後の精査により変動

(今回のコストは、素案作成時点における前提条件に基づき試算)

イニシャルコスト 約64.7億円

庁舎改修経費 7.5億円 (総合区庁舎改修費等)

システム改修経費 51.3億円 (基幹システム等改修経費)

その他経費 5.9億円 (街区表示、案内表示の変更コスト等)

ランニングコスト 約0.9億円

システム運用経費 0.9億円 (改修増加分)

設置の日

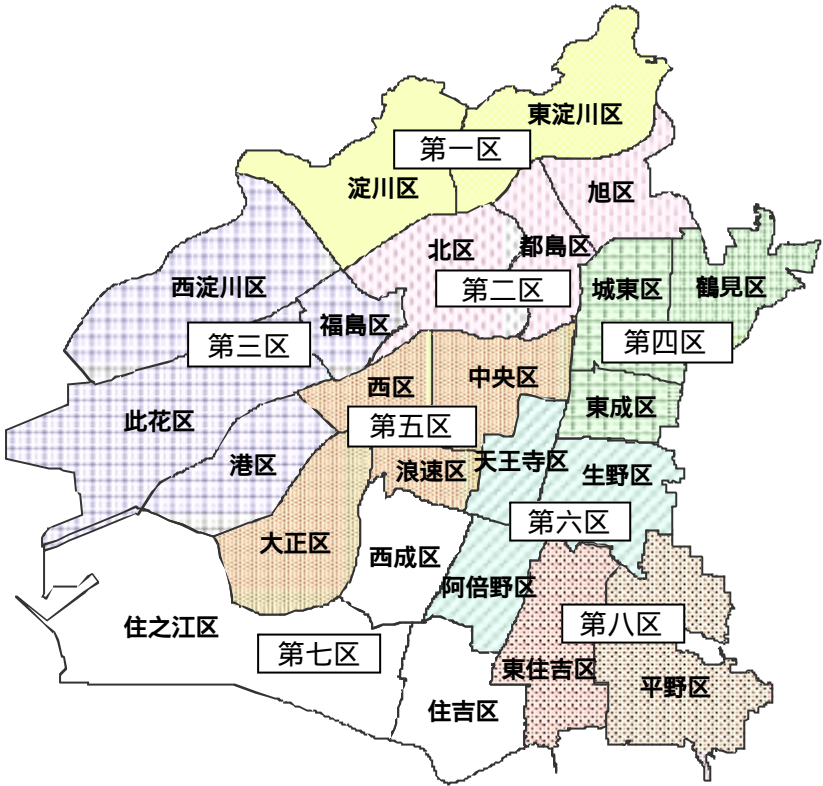
住民サービス、周知期間、システム改修等を考慮して設置の日を決定

各種システム改修、庁舎改修、町名・住居表示変更、広報周知・関係機関との調整等を勘案し、設置の日は総合区設置決定から約2年後を目途とする

# 5 各論におけるポイント

## 【総合区のすがた】

総合区名(仮称)	区 域
第一区	淀川区・東淀川区
第二区	北区・都島区・旭区
第三区	福島区・此花区・港区・西淀川区
第四区	東成区・城東区・鶴見区
第五区	中央区・西区・大正区・浪速区
第六区	天王寺区・生野区・阿倍野区
第七区	住之江区・住吉区・西成区
第八区	東住吉区・平野区



	人口 (H27)	将来推計人口 (H47)	面積	昼間人口 (昼夜間人口比率) (H27)
第一区	351,731人	314,465人	25.91 k m <sup>2</sup>	398,590人 (113%)
	事業所あたりの工業出荷額が多い一方、都心の中に位置する緑豊かな水辺空間である淀川河川敷を有する住宅エリア			
第二区	320,002人	297,982人	22.74 k m <sup>2</sup>	598,913人 (187%)
	西日本最大の地下街、大川・中之島エリアの歴史的建造物などの文化集客施設、毛馬桜之宮公園、城北菖蒲園を有し、都市基盤が充実するビジネス・商業エリア			
第三区	316,665人	286,901人	46.00 k m <sup>2</sup>	358,467人 (113%)
	USJ、海遊館等の集客施設のほか、福島地区やはたるまちなどの商業地を有する工業従業者が多く、工業出荷額や工業地域割合が大きい工業・港湾エリア			
第四区	356,817人	332,236人	21.09 k m <sup>2</sup>	321,840人 (90%)
	大規模公園である鶴見緑地、城北川の親水空間、鶴橋・京橋地区等の商業地を有し、多くの子育て世帯が住む住宅エリア			
第五区	320,406人	312,311人	27.90 k m <sup>2</sup>	803,546人 (251%)
	道頓堀水辺空間、新世界などの集客施設を有し、交通網が発達するなど都市基盤が充実するとともに、生産年齢人口の割合、昼間人口が多いビジネス・商業エリア			
第六区	313,522人	280,491人	19.19 k m <sup>2</sup>	366,959人 (117%)
	日本で最も高層の商業ビルであるあべのハルカス、天王寺公園、コアタウンなどの集客施設が多い一方で、区内の住宅地の割合が高い商業・住宅エリア			
第七区	389,110人	311,355人	37.38 k m <sup>2</sup>	398,531人 (102%)
	全国的に有名な住吉大社、路面電車、インテックス大阪(大阪国際見本市会場)などの都市魅力を有し、住宅と工業が共存する住工共生エリア			
第八区	322,932人	273,576人	25.03 k m <sup>2</sup>	296,603人 (92%)
	長居陸上競技場、植物園、平野環濠集落などの都市魅力施設を有する子育て世代が多い一方、高齢者の割合が高いなど、幅広い世代が住む住宅エリア			

# (参考) 政令指定都市における1区あたりの平均人口・面積及び大阪市における人口・面積

政令指定都市（人口100万以上の11市）比較

市名	区数		総人口(人)		1区あたり平均人口(人)		総面積(k㎡)		1区あたり平均面積(k㎡)	
	区数	順位	総人口(人)	順位	1区あたり平均人口(人)	順位	総面積(k㎡)	順位	1区あたり平均面積(k㎡)	順位
札幌市	10	5	1,952,356	4	195,236	5	1,121.26	1	112.13	3
仙台市	5	11	1,082,159	11	216,432	2	786.30	4	157.26	1
さいたま市	10	5	1,263,979	9	126,398	10	217.43	10	21.74	8
横浜市	18	2	3,724,844	1	206,936	4	437.49	6	24.31	7
川崎市	7	9	1,475,213	7	210,745	3	143.00	11	20.43	9
名古屋市	16	3	2,295,638	3	143,477	8	326.45	8	20.40	10
京都市	11	4	1,475,183	8	134,108	9	827.83	3	75.26	4
<b>大阪市</b>	24	<b>1</b>	<b>2,691,185</b>	<b>2</b>	<b>112,133</b>	<b>11</b>	<b>225.21</b>	<b>9</b>	<b>9.38</b>	<b>11</b>
神戸市	9	7	1,537,272	6	170,808	6	557.02	5	61.89	5
広島市	8	8	1,194,034	10	149,254	7	906.53	2	113.32	2
福岡市	7	9	1,538,681	5	219,812	1	343.39	7	49.06	6

大阪市各行政区の人口・面積

区名	人口(人)	面積(k㎡)
北区	123,667	10.34
都島区	104,727	6.08
福島区	72,484	4.67
此花区	66,656	19.25
中央区	93,069	8.87
西区	92,430	5.21
港区	82,035	7.86
大正区	65,141	9.43
天王寺区	75,729	4.84
浪速区	69,766	4.39
西淀川区	95,490	14.22
淀川区	176,201	12.64

区名	人口(人)	面積(k㎡)
東淀川区	175,530	13.27
東成区	80,563	4.54
生野区	130,167	8.37
旭区	91,608	6.32
城東区	164,697	8.38
鶴見区	111,557	8.17
阿倍野区	107,626	5.98
住之江区	122,988	20.61
住吉区	154,239	9.40
東住吉区	126,299	9.75
平野区	196,633	15.28
西成区	111,883	7.37

四捨五入の関係により、各区の面積の合計は、総面積と必ずしも一致しない

(出典) 平成27年国勢調査人口等基本集計結果