

## 第2章 大阪市を取り巻く状況

### 1 少子・高齢化の進行

大阪市\*の人口構成は、15歳未満人口割合が低下し、65歳以上人口割合が上昇し続けているなど、少子・高齢化が一段と進行しています。また、平成17年の大阪市の合計特殊出生率は1.15と過去最低の水準となり、全国の平均(1.26)を下回っています。さらに、国の推計によると今後15～20年は生産年齢人口の割合が低下し続けるものと見込まれています。

また、区ごとの人口構成をみると、地域間の格差が拡大する傾向にあります。

### 2 区ごとに多様化する地域課題

大阪市内の人口動態を見ると、市域中心部の区ではマンションの建設ラッシュにより若い世代を中心に人口が急増し、学校の狭隘化や待機児童の増加が進む一方で、その他の区のなかには人口減少と少子・高齢化の傾向が顕著なところもあり、高齢者福祉の課題や生活保護の増加など、各区が抱える課題も異なってきています。

### 3 地域コミュニティの機能低下と「公共」分野の拡大

少子・高齢化が一段と進行する一方で、少人数世帯・高齢単身世帯の増加、マンションなどの共同住宅の増加といった地域コミュニティ\*を取り巻く社会環境の変化や、IT\*の進展による人と人との相対のコミュニケーションの減少などに伴う個人の生活様式や価値観の多様化により、人と人のつながりの希薄化もうかがえ、家庭や地域コミュニティでの「声かけ」、「見守り」、「助け合い」、「支え合い」といった「自助」、「共助」の機能が低下してきています。

また、こうした家庭や地域コミュニティの機能低下により児童や高齢者の虐待が深刻化するなど、地域社会\*が抱える課題はより一層複雑・多様化しており、こうした社会全体で対処すべき「公共」の分野はこれまで以上に拡大してきています。

### 4 公益活動主体の多様化と地域団体の課題

大阪市\*では、昭和26年頃からは各校区等に地域社会福祉協議会が、また、昭和50年には大阪市地域振興会が組織され、これらの地域団体\*を中心に地域\*の福祉活動やまちづくり活動が展開され、地域コミュニティ\*の振興が図

られてきました。

平成の時代に入っても、地域ネットワーク委員会、小学校区教育協議会、未来わがまち推進会議や地域福祉アクションプラン推進委員会などによって、区民\*による、地域の特色ある取組が進められています。

また、こうした取組に加え、東日本大震災など災害時における支援活動をはじめさまざまな公益活動に、NPO\*や企業等も取り組んでおり、地域社会\*を支える活動主体が多様化してきています。

その一方で、地域コミュニティを支えてきた地域団体については、行政がこれまで長年にわたり特定の地域団体に画一的な内容の活動を依頼し続けてきたことにより、地域団体の自律的な地域活動\*を阻害してきた面があるとともに、若い世代やマンション住民などの地域活動への参加が低調なことから役員等に負担が集中し、担い手不足や役員の高齢化、後継者難といった問題が次第に大きくなってきています。

## 5 産業構造の変化などによる地域経済の地盤沈下

大阪では、高度情報化やグローバル化\*の進展を背景に、大企業の本社機能や中枢管理機能、生産・物流機能等が流出し続けています。

こういった産業構造や流通構造の変化等により、大阪の地域経済を支えている中小製造業や小規模小売業が不振の度を増し、大阪の地域経済の地盤沈下が進んでいます。

## 6 我が国の社会・行政システムの機能不全

明治以来の中央集権型行政システムは、急速な近代化と経済発展に寄与しましたが、その一方で、地方の活力や地域\*の個性を損ねるといった結果ももたらすとともに、これまでの、国に財源を集中させ地方に分配するという中央依存型の財政調整の仕組みは、地方の自立に対応できなくなっています。

また、我が国の社会保障制度は、右肩上がりの経済成長を前提とする終身雇用による安定した収入や、現役世代が高齢世代を支える社会構造を想定したものでしたが、長期にわたる景気の低迷による低成長や非正規雇用者の増大による雇用の不安定等によって、稼働年齢層であっても生活保護受給者になる事態を招くとともに、少子・高齢化の急速な進行等に伴い、負担と給付のバランスや世代間の公平性が大きな問題となってきています。

このように、これまでの我が国の社会・行政システムは、社会経済環境の変化に対応できず機能不全に陥っています。

## 7 市民生活に重大な影響を及ぼす「リスク増大社会」の到来

東日本大震災やこれに伴う原発事故による放射能汚染の拡大・長期化は、住民の生活基盤を根底から破壊し、産業活動にも壊滅的な打撃を与えました。また、サブプライムローン問題\*に端を発したリーマンショック\*、昨今の急激な円高、ユーロ圏をはじめとする金融不安、世界各地で頻発する大規模災害、政治的な秩序の崩壊など、グローバル社会におけるさまざまなリスクは、瞬時にかつ直接、我が国の景気や産業活動などに影響を及ぼしています。

こうしたこれまでの想定をくつがえす事態は、国内景気の急激な後退や雇用機会の減少など市民生活にも直接かつ重大な影響を与えており、私たちは、国内外からの、これまでの前提や想定をくつがえす、回避不可能なさまざまなリスクに直面している「リスク増大社会」を迎えています。

## 8 限定された区役所所管事務

現在の区役所の所管事務は非常に限定されたものとなっており、区内の基礎自治に関する施策や事業についても、住民に身近な区役所にはその決定権がほとんどなく、それぞれの所管局が全市的な観点から決定しています。

このため、施策や事業が画一的なものとなりがちで、各区・各地域\*の事情や特性に即した展開が十分にできておらず、また、地域と行政との距離感が遠く地域のニーズや要望に迅速かつ的確に応えきれていない状態になっています。

## 9 大阪市の財政構造のぜい弱さと厳しい財政状況

大阪市\*では、歳入面では、他都市と比べると、個人市民税の割合が小さく法人市民税の割合が高いため、景気変動の影響を大きく受ける構造になっており、歳出面では、経常経費の割合が大きく、中でも生活保護費をはじめとする扶助費の割合が突出する財政構造となっています。

法人市民税は、ピークだった平成元年度と比べると、平成22年度決算では約6割減と大きく減少する一方、扶助費は約3倍と大幅に増大しています。

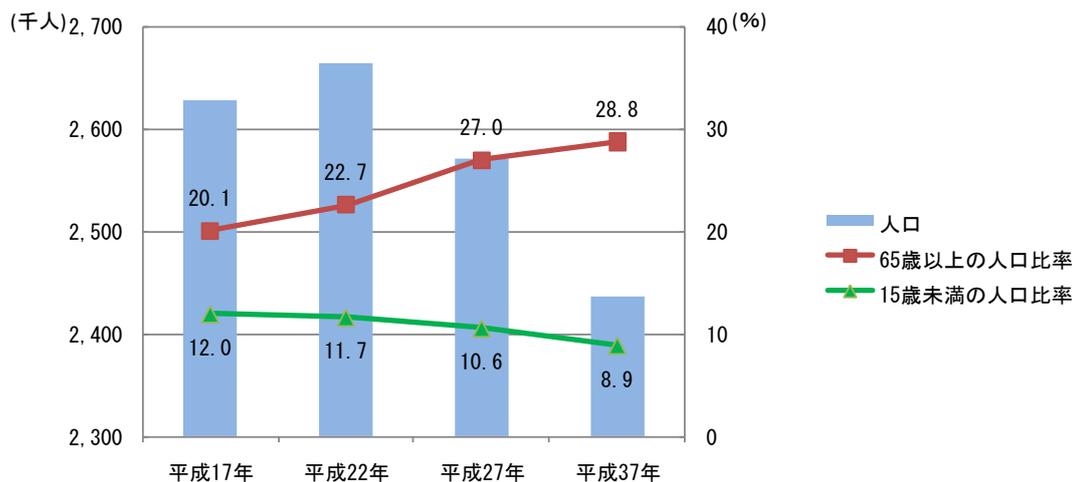
さらに、直近で見ると、平成20年秋以降の急激な景気後退による影響などにより、平成20年度決算との比較では、法人市民税は3割の減、扶助費は約2割の増となっています。

また、「今後の財政収支概算(粗い試算)◆平成24年2月版◆」では、不確定要素を含んではいますが、ここ10年は毎年約500億円程度の通常収支不足(土

地売却代や基金などの補てん財源を除いた収支)が見込まれています。

このように、大阪市の財政は非常に厳しい状況にあり、加えて、東日本大震災や原発事故の影響、円高の進行による景気の低迷などにより、今後も予断を許さない状況にあります。

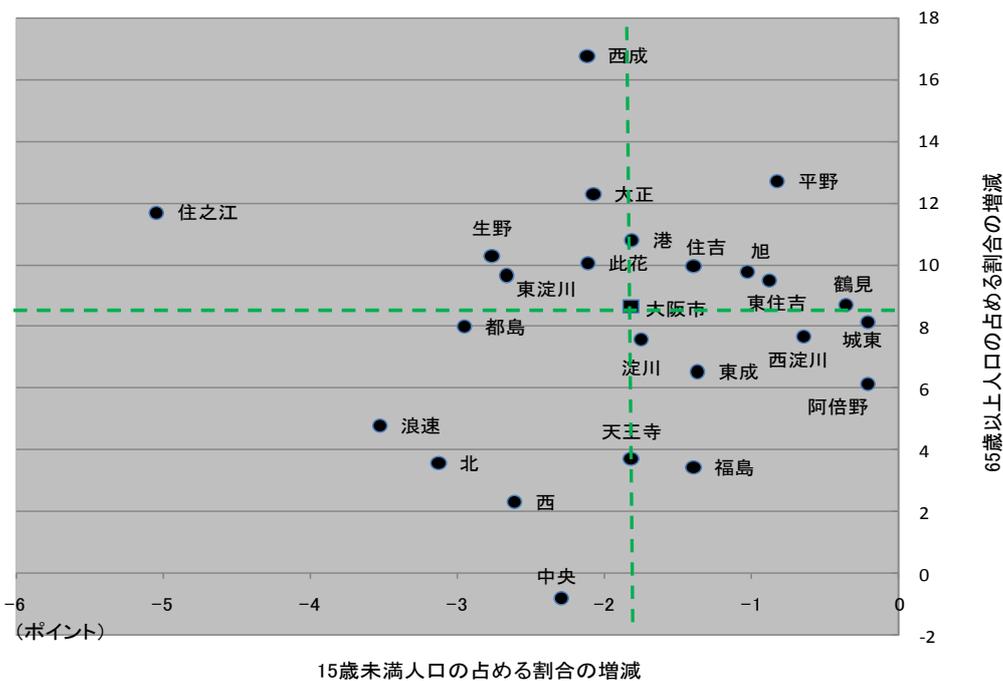
(図表 4) 大阪市の人口推移並びに 15 歳未満及び 65 歳以上の人口の占める割合の将来推移



資料：国勢調査

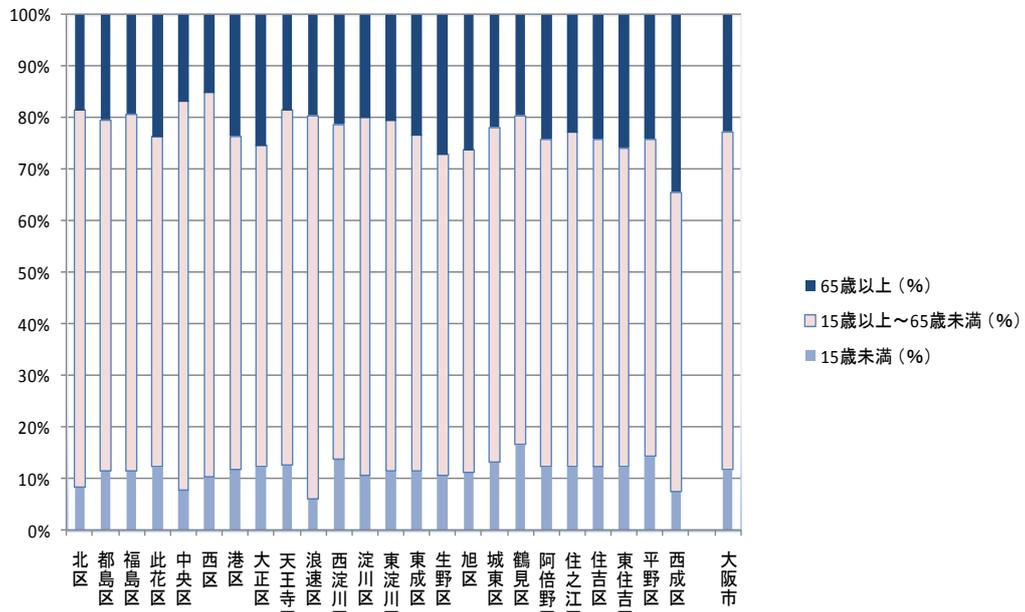
国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」

(図表 5) 大阪市の区別の人口構造割合の変化(平成7年ー平成22年)



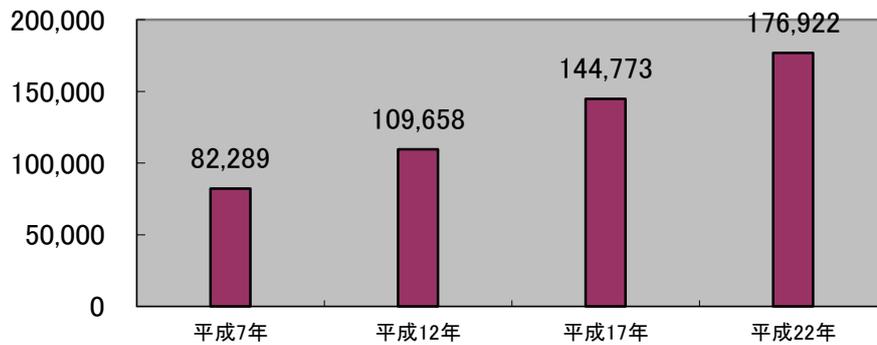
資料：国勢調査

(図表 6) 大阪市の区別の人口構造割合 (平成 22 年)



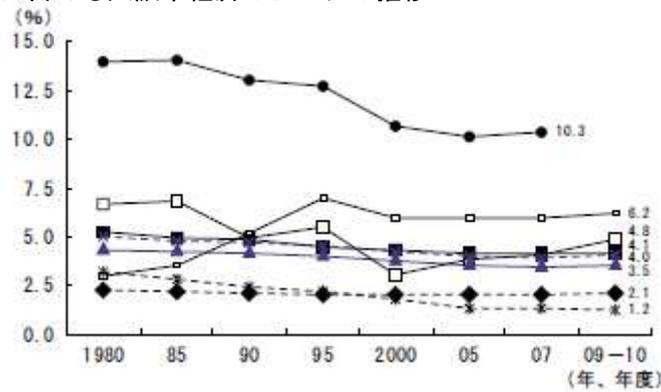
資料：国勢調査

(図表 7) 大阪市内における 65 歳以上の単身世帯数の推移



資料：国勢調査

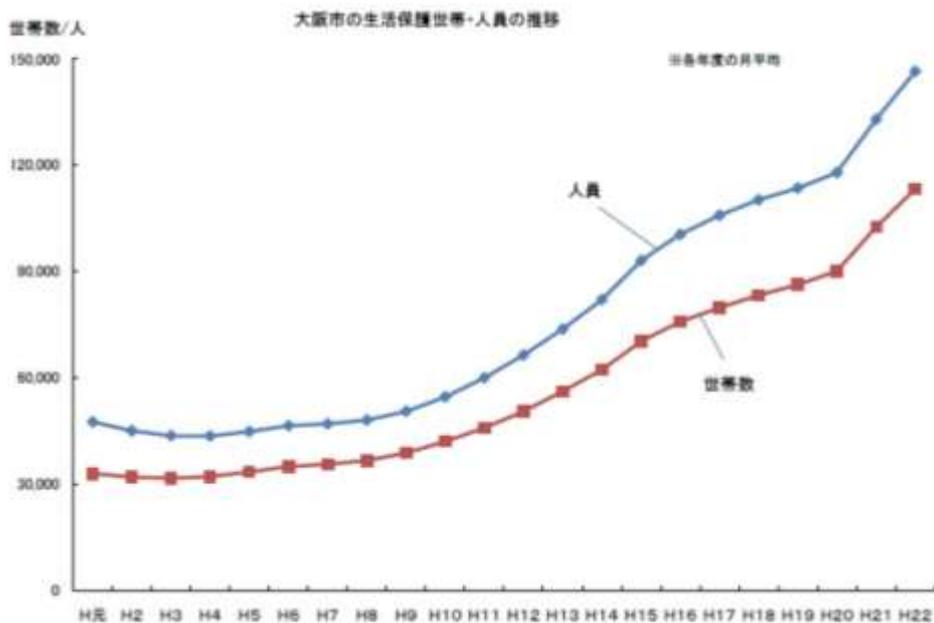
(図表 8) 全国に占める大阪市経済のシェアの推移



注：最近時の数値は、人口（2010年）、市内総生産（09年度）、事業所数、従業員数（09年）、製造品出荷額等（10年速報値）、輸出額、輸入額（10年）の数値である。また、事業所数・従業員数は1981年、86年、91年、96年、2001年、04年、06年、09年の数値であり、民営事業所の値。卸売業は1982年、85年、91年、97年、2002年、04年、06年の数値である。なお、製造品出荷額等は従業員数4人以上の事業所のみである。

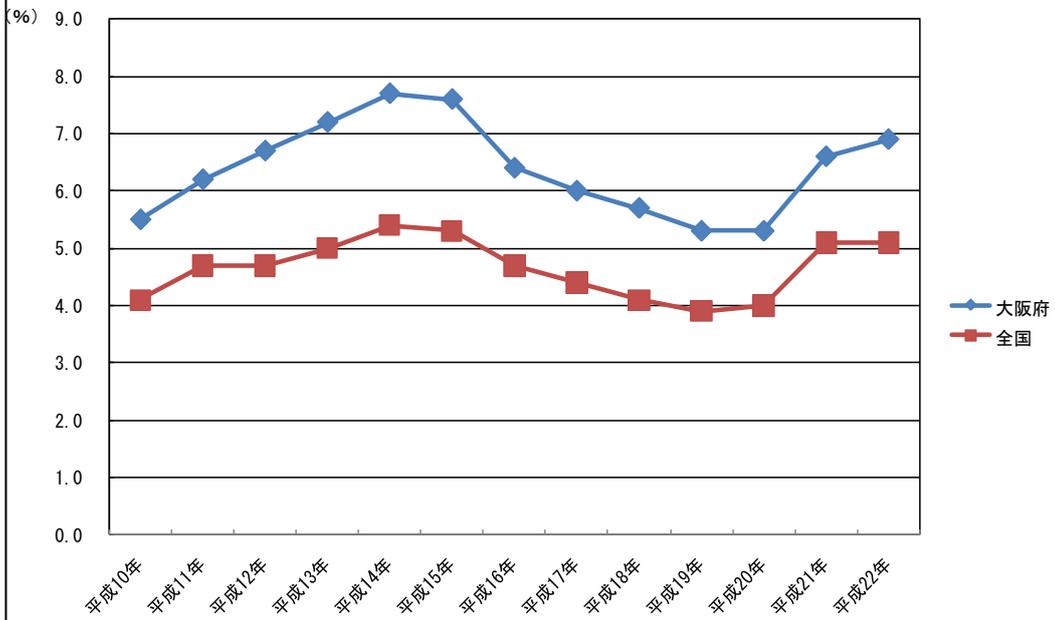
資料：総務省「国勢調査」、事業所・企業統計「経済センサス基礎調査」、内閣府「国民経済計算」、経済産業省「商業統計調査」、「工業統計調査」、大阪市「市民経済計算」、大阪税関、財務省「貿易統計」

(図表 9) 大阪市の被保護世帯数・人員の推移



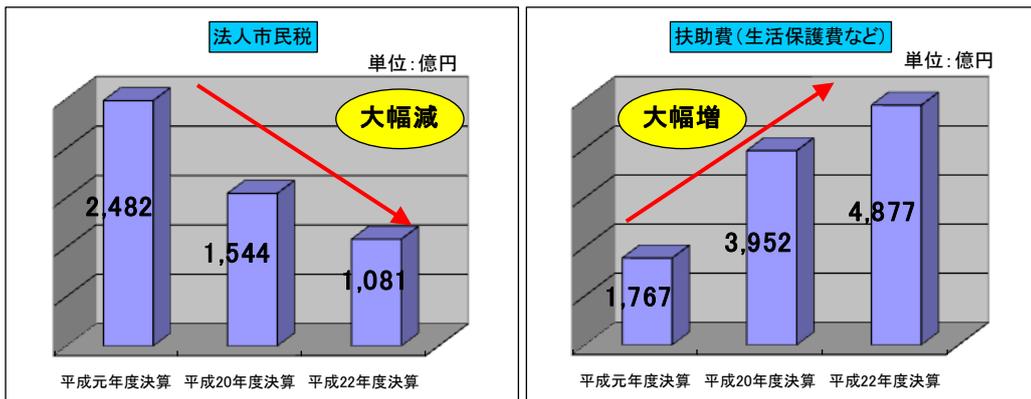
資料：健康福祉局調べ

(図表 10) 完全失業率の推移



資料：労働力調査

(図表 11) 大阪市法人市民税の減少・扶助費の増大



資料：財政局調べ