

大阪府自治制度研究会「中間とりまとめ」（平成 22 年 9 月 22 日）の概要

～大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して～

＜研究会の概要＞

- 地方自治法の抜本改正の検討、地方政府基本法の制定に向けて、大阪から新たな自治制度を提案すべく、大都市制度のあり方について調査・研究を行うため、平成 22 年 4 月に設置。
- 委員は別紙のとおり。座長は 新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授。
- これまでの 7 回の会合での各委員からの意見や課題などを整理し、今般「中間とりまとめ」として公表。「中間とりまとめ」を踏まえ、平成 22 年中に最終報告書を取りまとめる予定。

1 大阪府・市の関係 ～なぜ、いま府市の関係が問題になっているのか～

（1）大阪の現状と克服すべき課題

大阪は高いポテンシャルを持ちながらも、悪循環（マイナススパイラル）の現状。

- 大阪の活力を増進し、住民の暮らしを充実。
- 府市、さらに民間と一体で統一した戦略を持ち、限られた資源を有効に活用。
- 二重行政の解消はもとより、いわゆる「二元行政」を克服し、最適な行政サービスを提供。

（2）問題の所在

- 府市が常に大阪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、大阪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。

（3）府市関係の分析

- 昭和 40 年代中頃まで、府市間で市域拡張をめぐる論争が継続。国の地制調答申を境に、結果的に「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担が固定化。
 - 人口、産業が高度に集中する大阪市域の周辺市にも同様の集積が広がり、都市としての一体性を有しており、府市が一致協力して都市経営にあたる必要があるにもかかわらず、それを実現できず。
- ⇒ これらの複合的要因が重なり、狭隘な府域にあたかも二つの大阪の構図が出来上がり、大阪全体としての発展を阻害する要因に。

2 新たな府市の枠組みの構築に向けて

- 府市間ですみやかに自主的な協議をスタートし、協議機関の制度化、住民意見の反映などにより、府市の新たな枠組みを構築。
- 特に、新たな大都市制度の実現には、府市が共同で国に制度改正を求める必要。

3 新たな大都市制度を議論するにあたっての論点整理

（1）多様な大都市制度の構築を

◆ 都区制度の評価

- 現在も都と特別区の間で役割分担等について議論しているという状況もあり、大阪において都区制度をそのまま単純に適用することにはならないのではないか。

◆ 政令指定都市制度の評価

- 政令指定都市の多様化が進んでおり、一律の制度で括ることには限界があるのではないかと。
- ⇒ まずは現行制度下での政策協調に努めるべきだが、戦略や政策が共有できない場合は、大阪にふさわしい新たな大都市制度を検討する必要があるのではないかと。

(2) 国・広域自治体・基礎自治体の関係

- 広域自治体についても、基礎自治体と同様、住民の信託に基づく自治体としての位置づけを明確にしつつ、その役割は、単独の基礎自治体では担えない、または水平連携では対応できないものについて、基礎自治体からの負託に基づき実施することと考えるべきではないかと。
- 特別市のような広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つ自治体構造では、広域行政と身近な行政を一つの住民自治のもとで実現しようとする事になり、限界があるのではないかと。

(3) 基礎自治体と広域自治体の役割分担

- 基礎自治体は住民の「安心」を支える総合的な役割。その上で、個々の利害を超えて圏域全体の視点で考えるべきものを広域自治体が担うべき。
- 基礎自治体の役割で、効率性等が求められるものは、水平連携を積極的に活用。
- 広域自治体は圏域の「成長」を支える役割を基本に考えるべき。あわせて、基礎自治体の負託の下、「後方支援」として広域自治体が担うものもあるのではないかと。

(4) 基礎自治体のあり方

⇒ 以下の両論について、今後議論を深めていく。

◆ 大阪市の再編

- 地方自治の機能を充実強化する観点から、適切な規模に再編する必要があるのではないかと。
- 首長や議会は公選とし、完全な普通地方公共団体とすべきではないかと。
- 再編により、これまでの行政区ごとに定数が割り振られている議員選挙よりも、市域全体で定数を設定する選挙の方が、議員選出単位と意思決定の単位が一致するメリットがあるほか、周辺市との水平連携が進むメリットも考えられるのではないかと。

◆ 都市内分権の推進

- 歴史的文化的一体性を踏まえ、まずは行政区への権限・財源移譲や区長公選、地域自治区の設置など、基礎自治体に近い自治機能を充実すべきではないかと。

(5) 財政調整制度

⇒ 今後議論を深めていく。

大阪市を再編するとした場合、新たな基礎自治体間に財政力格差が生じることが想定され、基礎自治体間での財政調整が必要。

◆ 地方交付税制度を全て適用する場合

- 各団体で一定の行政水準は確保されるが、不交付団体と交付団体との間で格差が広がるおそれがある。また、現在、市内で事実上水平調整されている財源についても、不交付団体の財源はそのまま維持されるので、結果として交付団体への交付額分が大きく増加することになり、トータルとして国からの交付金が膨張する可能性もあるなどの課題。

◆ 地方交付税制度の全面適用ではなく、新たな財政調整の仕組みを導入する場合

- 財政調整の原資や基準をどうするか、基礎自治体への配分を誰がどのように決めるのか、再編される基礎自治体間で調整するのか府域全体で調整するのかなどの課題。