

大阪にふさわしい
新たな大都市制度を目指して

中間とりまとめ

平成22年9月22日

大阪府自治制度研究会

目 次

はじめに

第1章 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

- (1) 大阪のポテンシャル 3
- (2) 大阪の経済力の低下 3
- (3) 暮らしの状況 4
- (4) 府市の財政状況 4
- (5) 行政サービスの最適化 5
- (6) マイナススパイラル 6

2 大阪が克服すべき課題

- (1) 大阪の課題 7

3 問題の所在（事例研究）

- (1) これまでの事例 8
- (2) 近年における事例 8

4 府市関係の分析

- (1) 歴史的経緯の比較～愛知県・名古屋市との比較も含めて～ 10
- (2) 府市関係の特殊性 13

第2章 新たな府市の枠組みの構築に向けて

- 1 府市の協議の必要性 14
- 2 協議の行程 14

第3章 新たな大都市制度を議論するにあたっての論点整理

- 1 基本原則 16
- 2 論点整理
 - (1) 多様な大都市制度の構築を 18
 - (2) 大阪における自治体像 20

【付属資料】

◎第1章関係

(1) 大都市圏における経済指標	34
(2) 関西におけるシェア（域内総生産）	36
(3) 大都市圏における各種比較（面積、人口など）	37
(4) 昼間人口密度（大阪圏）	38
(5) 夜間人口密度（大阪圏）	39
(6) 昼夜間人口比率（大阪圏）	40
(7) 人口集中地区（DID）面積比率	41
(8) 事業所集中エリアのシェア（大阪圏）	42
(9) 大阪市における通勤圏	43
(10) 関西における広域的な人の流れ	44
(11) 大都市圏における昼夜間人口の比較	45
(12) GDP〔名目〕の比較	49
(13) 事業所数の比較	50
(14) 従業者数の比較	51
(15) 学術研究機関従業者数の推移・比較	52
(16) 関西におけるシェア（事業所数）	53
(17) 関西におけるシェア（従業者数）	54
(18) 業種別 GDP〔名目〕の比較	55
(19) 若年層（15～34歳）の人口移動状況	56
(20) 生活保護率の推移・比較	57
(21) 完全失業率の推移・比較	58
(22) 刑法犯認知件数の推移・比較	59
(23) 高等学校卒業者の大学進学率の推移・比較	60
(24) 1人あたり県民（市民）所得の推移・比較	61
(25) 経常収支比率の推移比較	62
(26) 地方債残高の推移比較	65
(27) 地方債残高（人口1人あたり）の推移比較	68
(28) 地方債残高（内訳あり）の推移比較	71
(29) 歳入構造の推移比較	74
(30) 平成20年度都府県＋政令市単純合算性質別歳出比較（人口1人あたり）	77
(31) 平成20年度都府県＋政令市単純合算目的別歳出比較（人口1人あたり）	78
(32) 住民サービス比較（他都市比較）	79
(33) 平成20年度政令市性質別歳出比較（人口1人あたり）	82
(34) 部門別職員数比較（人口一万人当たり）	83
(35) 職種別職員数比較（人口一万人当たり）	84
(36) 事業仕分けの概要	85
(37) 大阪府・大阪市 類似施設の状況（主なもの）	88
(38) 大阪市「地域主権確立宣言」行政事務事業分類（中間案）	89
(39) 大阪府・大阪市のそれぞれの面開発の歴史	90

(40) 大阪府・大阪市の開発投資プロジェクトの概要	91
(41) 大阪府・大阪市の開発事業位置図	93
(42) 高速道路整備のケーススタディ	94
(43) 鉄道整備のケーススタディ	95
(44) 鉄道整備（地下鉄）のケーススタディ	96
(45) 大阪府・大阪市と愛知県・名古屋市の比較分析	97
(46) 大都市制度の歴史	99
(47) 大阪市の変遷	100

◎第2章関係

(48) 府市連携の経過	104
(49) 府市連携協議のこれまでの状況	105

◎第3章関係

(50) 政令市の変遷	108
(51) 政令市の多様化	109
(52) 人口規模別にみた都道府県・政令指定都市	110
(53) 都道府県人口と比較した、大阪市の位置づけ	111
(54) 主要政令市との比較	112
(55) 大都市制度の比較	113
(56) 東京都制・政令指定都市制度の事務配分	119
(57) 東京都特別区と大阪市行政区の違い	120
(58) 特別区の議員定数・議員報酬等一覧	124
(59) 特別区の社会教育施設	125
(60) 大阪市の施設一覧	126
(61) 大阪市行政区の区長裁量予算	127
(62) 大阪市行政区と東京都特別区の選挙制度	129
(63) 海外の基礎自治体制度と選挙区	130
(64) 大阪市と他都市との連携事業	132
(65) 政令市を含む連携の状況	134
(66) 府内市町村における一部事務組合、広域連合、事務委託、機関の共同設置の状況	135
(67) 平成19年度における東京都23特別区・大阪市24区における税収状況	137
(68) 各区ごとのH19年度普通会計歳出決算（一般財源ベース）と税収との比較	140
(69) 特別区 区域内税収と行政需要の比較	141
(70) 関西広域連合の概要	142
(71) 関西州への道筋（大阪における大まかなイメージ）	143
(72) 大阪府の状況	144
(73) 東京都の状況	145
(74) 愛知県の状況	146
(75) 神奈川県の場合	147

はじめに

- 本研究会は、大阪府知事からの要請に基づき、現在国において進められている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・研究を行うため設置されたものである。

- 平成22年4月22日の第1回研究会から、この9月13日まで研究会を7回開催し、大阪の現状・課題の分析、東京都や愛知県、名古屋市など他の大都市との比較を通じて、「なぜ今大阪において新たな大都市制度を考えていく必要があるのか」、「大阪にふさわしい自治体像、広域自治体と基礎自治体のあり方についてどのように考えるか」などについて、研究を進め、今回、中間とりまとめを行った。

- 大阪における大都市制度については、平成15年（2003年）に大阪市大都市制度研究会から「スーパー指定都市制度」、平成16年（2004年）には大阪府地方自治研究会から「大阪新都構想」が出されるなど、検討が行なわれてきた。
今回、社会、経済、財政などの面で大阪の状況がより厳しさを増すなかで、この研究会の第一の任務は、改めて、大阪府、大阪市（以下「府市」と言う。）の関係に焦点を絞って分析することにより、問題の所在を掘り下げ、議論を進めてきたことにある。

- その結果、この「中間とりまとめ」では、大阪の問題の本質は、府市間の二重行政の存在というような表層的な問題にあるのではなく、
 - ・ あたかも「二つの大阪」というものが存在し、
 - ・ 両者は「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、
 - ・ 協調することなく、それぞれが独自に全域がほぼ都市化した狭隘な大阪府域で都市経営を行い、
 - ・ 結果として、大阪全体における都市経営の責任が不明確な状態になっているという、言わば「二元行政」とも呼ぶべき状態にあることを明確にした。

- 現在の府市関係はとりもなおさず、大阪府民や大阪市民にとって見過ごすことのできない問題であることは論をまたない。こうした関係を早急に是正すべく、府市は徹底した協議を尽くし、大阪の抱える課題と危機意識を共有し、大阪府民、大阪市民にとって最適なサービスを提供する体制を構築していくことが求められている。また、国に制度改革を提案していく以上、府市が協議を尽くして一致した考え方で提案していくことが極めて重要である。
こうした観点から、この「中間とりまとめ」では、府市の政策協調を前提としつつ、府市協議に付すべき制度、言わば府市協議のたたき台づくりに向けて、大阪におけるあるべき大都市制度に関する論点整理を行なった。

- この論点整理では、議論を尽くせなかったところもあり、今後、最終報告のとりまとめに向けて、各界から幅広い意見をいただきながら、検討を進めていきたい。

研究会活動経過

【研究会】

	開催日	議 題
第1回	平成22年4月22日	これまでの大都市制度の研究成果と論点の整理
第2回	平成22年6月 2日	大阪の現状と課題、大都市制度の必要性の検討
第3回	平成22年6月24日	東京・愛知のヒアリング結果
第4回	平成22年7月 9日	大阪・愛知との比較分析、基礎自治体のあり方
第5回	平成22年7月29日	大都市制度と府市協議の仕組み（工程表）
第6回	平成22年8月30日	あるべき大都市制度論の検討
第7回	平成22年9月13日	中間とりまとめ（案）

【ヒアリング】

実施日	団体名
平成22年5月14日～19日	経済団体（関西経済連合会、関西経済同友会、大阪商工会議所、大阪府中小企業家同友会、関西社会経済研究所）
平成22年6月11日	東京都、特別区長会
平成22年6月14日、29日	愛知県、名古屋市
平成22年6月29日	中部経済連合会、名古屋商工会議所
平成22年6月30日	京都府
平成22年8月 6日	大阪市
平成22年8月 6日	大阪府市長会会長（池田市長）、 大阪府町村長会会長（能勢町長）

第1章 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

大阪は日本の成長エンジンとなるべきポテンシャルを有していると考えられるが、近年、人口、産業等の集積力が低下するとともに経済力も他の大都市と比べ低迷している。

住民の暮らしについては、生活保護率や完全失業率は全国水準に比べ大幅に高く、一人当たり県(府)民所得は他の大都市と比べ低位にあるなど、厳しい状況である。

府市の財政についても、厳しい状況が続いており、このような財政の逼迫は、住民へのサービスや成長を支えるインフラ整備等にも影響を与えている。

こうしたことから、大阪は、相対的な経済規模や財政規模の大きさにもかかわらず、次のような悪循環(マイナススパイラル(以下「マイナススパイラル」と言う。))に陥っていると考えられる。

- ・人口、産業等の集積力の低下。
- ・このことが大阪経済の低迷に拍車をかけ、住民の暮らしの厳しさが増す。
- ・また府市の財政基盤を弱め、その財政対応力を低下させ、有効な政策や対策を打つことに大きな制約。
- ・こうした悪循環が繰り返されることにより、他の大都市に比べ経済面や生活面での大阪の状態がさらに悪化。

(1) 大阪のポテンシャル

- 大阪府は総生産額(以下「GDP」と言う。)、事業所数、従業者数など、その経済規模は東京都に次いだ規模(日本経済全体に対するシェアは7～8%)を有しており、関西経済(総生産額84兆円 2府8県)の約2分の1(38.6兆円)を担っている。また、本社立地件数や国際特許出願件数が多いなど、わが国の成長エンジンとなるべき高い経済力を持っている。

【資料(1)、(2)】

- 昼夜間人口比率は大阪市域で138.0%、大阪府域で105.5%、大阪市域は東京都の特別区平均(135.1%)より高い比率になっている。【資料(3)～(7)】
- 神奈川県、愛知県などと比べた場合、大阪府内における政令指定都市である大阪市域の経済力の比重が高いことに特徴があるが、経済的な集積である事業所集中エリアは、大阪市域を超え(20km圏)、更には大阪湾岸地帯に及んでいる。大阪市への通勤圏は大阪府域を超え、兵庫県、京都府、奈良県、三重県、和歌山県に及んでいる。【資料(8)～(10)】

(2) 大阪の経済力の低下

- 昼夜間人口比率は、府市とも減少傾向にあり、特に大阪市は大幅に減少している。東京都の特別区、名古屋市とともに低下しているが、特別区、名古屋市では夜間人口、昼間人口ともに増加している中で、前者の増加率が後者の増加率を上回ることが減少要因である。大阪市では、治安の悪化や高い失業率など暮らしを取り巻く状況が厳しいなかで、夜間人口の変化がほぼ見られない中、昼間人口が減少しているため、昼夜間人口比率が減少している。【資料(11)】
- 他の大都市と比較すると、GDPの変化を平成7年(1995年)から平成17年(2005年)の10年間で比較すると府市だけが減少している。(大阪府は6%減少、大阪市は5%減少)事業所数の変化を昭和61年(1986年)から平成18年(2006年)の間で比較すると減少率は府市がもっとも大きい。従業員数でも府市の減少率が最大である。(大阪府は3.4%減少、

大阪市は11.3%減少【資料(12)～(14)】

- 学術研究機関従事者数を他の大都市と比較すると、平成3年(1991年)から平成18年(2006年)で東京都、神奈川県、愛知県のいずれもが増加しているのに対して、大阪府だけが20%減少している。大阪市についても同期間で44%と大幅に減少している。【資料(15)】
- 関西経済に占める大阪府経済のシェアは、過去20年の経済指標の推移から見ると生産額で0.5ポイント、事業所数で1.6ポイント、従業員数で2.3ポイント減少している。
大阪市については、それぞれ生産額で5.6ポイント、事業所数で2.6ポイント、従業員数で3.2ポイント減少している。【資料(2)、(16)、(17)】
- 昭和50年(1975年)から平成17年(2005年)までの業種別GDPの構成比の推移をみると、東京都では製造業の比重が低下する一方で、サービス・金融が大きく成長しGDPが飛躍的に増大。愛知県は製造業がGDPを伸ばしている。一方、大阪府は多様な業種で構成されているが、逆に言えば成長を引っ張るリーディング産業がないとも考えられる。こうした結果、平成7年(1995年)以後、他の大都市ではGDPが増加しているが大阪府は伸びていない。【資料(18)】
- 人材の集積の観点から若年層の人口移動状況を他の大都市と比較すると、平成12年(2000年)から平成17年(2005年)で、15歳から24歳では、大阪府、神奈川県、愛知県のいずれもが伸びているが、25歳から34歳では、神奈川県、愛知県が伸びているのに対して、大阪府は大幅に減少しており、働き盛りの年代の人口流出が顕著である。【資料(19)】

(3) 暮らしの状況

- 生活保護率については、過去20年で大阪府では1.5倍増加、同時期に大阪市は1.8倍増加、大阪市の保護率は他の大都市の2～3倍の40%となっている。【資料(20)】
- 完全失業率については、大阪府で昭和60年(1985年)と比較して平成17年(2005年)には1.9倍(8.6%)に増加、大阪市でも同期間に2.0倍(11.7%)に増加している。大阪市の失業率は他の大都市の2倍以上の数値に達している。【資料(21)】
- 治安の状況については、刑法犯認知件数の推移を見た場合、府市の件数は減少傾向にあるが、依然として東京都・特別区に次いで多い状況にある。【資料(22)】
- 高校卒業者の大学進学率については、大阪府は増加傾向にあるが、他の大都市の府県に比べると一貫して低く推移している。【資料(23)】
- 府民所得についても、他の大都市の府県と比較すると大阪府が最も減少率が大きく、平成19年(2007年)で東京都と大阪府の所得格差は140万円に達している。大阪市民所得についても、平成5年(1993年)に比べて、14%減少している。【資料(24)】
このように経済情勢の悪化は、暮らしにも大きな影響を及ぼし、府民、市民の暮らしは厳しさを増している。

(4) 府市の財政状況

- 府市と他の大都市を比較した場合、多くの指標で、府市の財政は極めて厳しい状況にある。
- 財政健全度を示す経常収支比率(100%に近いほど財政構造の硬直化を示す)については、改善傾向が見られるものの、依然90%を超えている。特に大阪市は100%をわずかに下回る数値であり、極めて硬直的な状況である。【資料(25)】

- 地方債残高は府市ともに増加し、人口一人当たりでは、臨時財政対策債等の発行もあって平成元年（1989年）から平成20年（2008年）にかけて大阪府で3.8倍、大阪市で3.1倍に増加した。

臨時財政対策債等を除いた残高で見ても、平成20年（2008年）と平成元年（1989年）との比較で、大阪府が3.0倍、大阪市が2.6倍の規模になっている。

【資料(26)～(28)】

- 平成20年度（2008年度）の税収は大阪府がピーク時である平成2年度（1990年度）の87%、大阪市がピーク時である平成8年度（1996年度）の86%まで落ち込み、その結果歳入総額に占める税収の割合は、平成20年度（2008年度）で大阪府が47%、大阪市が43%に減少している。【資料(29)】

- 府県と政令市等を合算した歳出額を比較すると、人口一人当たりの性質別歳出額では、府市が最も大きく、特に扶助費と公債費が大きい。扶助費については、全国的な課題と考えるが、特に府市は急激な高齢化と厳しい経済状況から、他の大都市にくらべて約2倍と突出している。

【資料(30)】

- 人口一人当たり目的別歳出額では、府市は生活保護費が突出して高い。また、公債費、商工費、住宅費が高い状況であり、商工費については中小企業向けの制度融資の規模、住宅費については公営住宅の規模が大きいことが要因と考えられる。【資料(31)】

- 総じて言うと、住民の「安心」を支える行政サービスや生活基盤の整備に重点的に取り組むなかで、成長につながるインフラ整備等に向けた政策的支出の幅が狭まるなど、今後「成長」を担い、住民の「安心」を支えるという役割を果たすためには、十分な財政対応力があるとは言えない厳しい状況にある。

(5) 行政サービスの最適化

① 住民サービスレベルとコストパフォーマンス

- 大阪市と他の大都市との行政サービス（医療費助成、保育、介護保険、国民健康保険、病院、教育、市営住宅）の比較を行ったところ、それぞれの都市に応じた特色は見られるものの、総じて言えばその水準は同等のレベルにあると見受けられる。厳しい財政状況のなか、大阪市が住民サービスの維持に努めてきたとも言えるが、今後とも持続的にサービスを提供していくことができるかは不透明である。

- こうしたサービスに対するコスト、いわゆるコストパフォーマンスを見ると、さまざまな要因を考慮する必要があるが、大阪市の行政コストは他の大都市と比べて高い状況にあると言える。

【資料(32)】

- 人口一人あたりの歳出額を他の大都市と比較すると、大阪市は61万円、横浜市が38万円、名古屋市が45万円で大阪市が最も高い。内訳は先に記載したとおり、生活保護費が突出していること、住宅費、公債費が高いことが要因だと考えられる。【資料(33)】

- 普通会計ベースでの人口一人当たりの職員数を他の大都市と比較すると、大阪市97人、名古屋市78人、横浜市54人となっており、コスト高の要因の一つになっていると考えられる。

【資料(34)、(35)】

② 二重行政の存在等

- 研究会において、事業仕分けを実施した結果、府市の間で13施設が類似ではないかと考えられる。7月に、大阪市が発表した「地域主権確立宣言」の考え方を踏まえた「行政事務事業分類の中間案」でも、府立病院などの施設を基礎自治体で行うべきとしており、いわゆる二重行政が存在する。

【資料(36)～(38)】

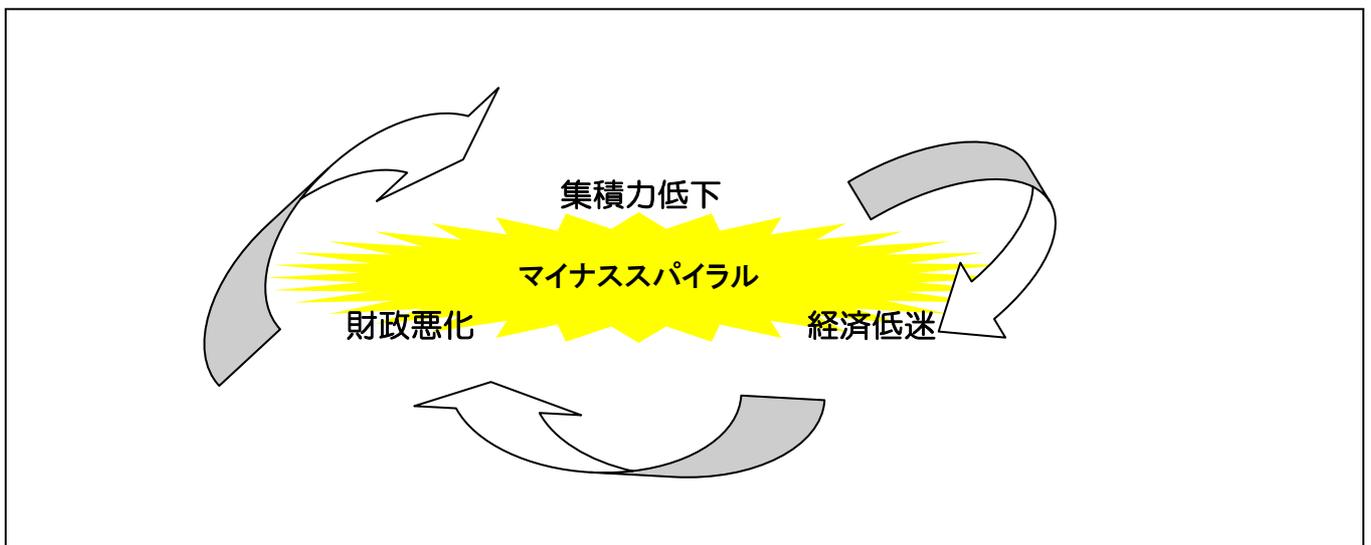
- また、これらの施設や法人以外にも、同じ目的を持って類似の事業が行われたり、府市双方が同様の役割・機能を持つことによって権限が輻輳しているなど、住民にとって低コストで最適なサービスを提供するという観点から、府市の役割を整理する必要があると考えられる。
- さらに、大阪全体としての発展の観点からは、二重行政の問題にとどまらない、現在の府市の枠組み、役割の線引きに内在する根源的な課題、いわゆる「二元行政」とも呼ぶべき状態に府市が陥っているものと考えられる。

※「3 問題の所在（事例研究）」、「4 府市関係の分析」で具体的に記述。

(6) マイナススパイラル

- これまでの分析により、大阪においては長期的な経済力の低迷が人・モノ・カネの集積力をダウンさせ、そのことが住民生活の不安定に拍車をかけている。同時に府市の財政を逼迫させ、住民サービスの低下やインフラ整備、産業政策への投資減少を招くという、マイナススパイラルが繰り返される状況に陥っているのではないかとと思われる。

【マイナススパイラルのイメージ図】



2 大阪が克服すべき課題

大阪が陥っているマイナススパイラルをプラスに転換し、経済を活性化することにより、住民の暮らしの充実につなげていかなければならない。また、大阪が成長することにより日本全体を成長軌道に乗せていくことが、国民の福祉に貢献することになると考えられる。そのためには次の3つの課題に取り組むことが必要である。

- ・大阪の活力を増進し、住民の暮らしが充実出来るようにすること。
- ・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すること。
- ・府市の二重行政の解消はもとより、いわゆる「二元行政」とも呼ぶべき状態を克服し、成長と住民福祉に寄与できる体制を構築するとともに、持続性があり安定した最適な行政サービスを提供すること。

(1) 大阪の課題

- 府市とも行政改革や財政健全化など、それぞれに対策を講じている。また、二重行政の解消に向けた努力を続けているが、大阪を再生していくためには、こうした取組みだけでは限界がある。住民の暮らしを充実させ、大阪経済を活性化させるためには、行政として、このマイナススパイラルをプラスに転換させる取組みが必要ではないか。

① 住民の暮らしの充実

- 暮らしをとりまく環境が厳しさを増す中、住民ニーズに応え、地域の実情に沿った、住民の安心を支える行政サービスを提供していくことが必要である。特に、今後とも大阪においてセーフティネット機能を維持していくことが求められる。

② 統一した戦略

- 住民の安心を支えるためには大阪が成長することが必要である。その果実を住民の暮らしに活用していくことが重要であり、そのためには、大阪のもつ高いポテンシャルを活用し、大阪が日本の「成長」エンジンとしての役割を果たせるよう府・市・民間一体となって戦略を描き実現することが必要である。インフラ整備、産業政策など複雑な利害調整を超えて、戦略や政策を統一化して「選択と集中」を行っていくことが求められる。

③ 行政サービスの最適化

- 限られた財源の下で、①②の課題解決のために有効な施策を打ち出し、大阪をマイナススパイラルから抜け出させるための行政運営体制の最適化を図ることが必要と考えられる。

3 問題の所在（事例研究）

大阪が直面している課題を解決するためには、本来、府市が連携して戦略を共有し、協調した政策を実施するべきである。府市の間には「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、それぞれ独自に施策を展開しているが、大阪都市圏全体の課題については、お互いが我関せずとなり「依存しあい、もたれあう」という構造になっている。

お互いがそれぞれ責任を持ち、協調して大阪都市圏全体に対する有効な対策を講じるという関係になっていない。

- 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はいなかったことが、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。
- 大阪府は大阪市域への視点に欠け、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。
以下でケーススタディを行なう。

【事例研究】

(1) これまでの事例【資料(39)～(41)】

① 府市の面開発の歴史

ア 高度経済成長期

- 大阪市が市域への基盤整備、大阪府が市域外への基盤整備を行うという機能分担は、高度経済成長期においては市域での混雑緩和、市域外での産業開発が推進されることにより、府内全域で都市集中を分散させることにより大阪の発展に寄与したものと考えられる。

イ 高度経済成長の終焉後

- 高度経済成長が終わり、1980年代、1990年代も、引き続き、機能分担のもと、それぞれが市域（港湾エリア）、市域外（泉州エリアなど）で面的整備や基盤整備を行なったが、これらの大部分の事業が、バブル経済崩壊など経済情勢が大きく変化するなかで、将来世代に大きな財政負担をもたらす、いわゆる負の遺産に転化した。

その原因は、第一義的には、それぞれの事業計画の甘さや採算性の検討の不十分さに求められるが、一方で、府市で大阪都市圏全体を視野に入れた都市づくりという統一した戦略、視点が欠落していた事例、言い換えると府市の悪しき縄張り意識がもたらした事例と言えるのではないか。

(2) 近年における事例

① 広域インフラの整備

ア 阪神高速道路淀川左岸線

- 京阪神さらには中部圏との交流・連携機能の強化に欠かせない淀川左岸線の延伸について、

道路管理者である大阪市の財政負担が多額となることから、府市などで新たな事業手法を検討する段階に事業がとどまっており、都市づくりに影響を及ぼしているのではないか。【資料(42)】

イ なにわ筋線

- 関西各地から関西国際空港へのアクセス機能を強化し、地下鉄御堂筋線の混雑緩和にも役立つ、なにわ筋線についても、財政負担の割合等、府市間で事業推進のイニシアティブが不明確ななか、調査段階に事業がとどまっており、都市づくりに影響を及ぼしているのではないか。【資料(43)】

ウ 大阪市営地下鉄

- 東京の地下鉄網と比べると、大阪市域の鉄道輸送の主役と言うべき地下鉄と他の鉄道事業者との相互乗入などの連携が少なく、市域外への路線展開が進んでいない。これまでの「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担を超えて大阪都市圏全体の視点で考えていくべきではないか。【資料(44)】

② 産業政策

- 産業政策の面でも、バイオ、ロボットなどの大阪の強みを活かし、厳しさを増す国際的な競争に打ち勝っていくためには、大阪都市圏、さらには関西ワイドの視点にたって取り組んでいくことが必要となっているのではないか。

4 府市関係の分析

「府市あわせ」と揶揄されるような府市の関係に至ったのは、

- ・戦後の特別市運動や第三次市域拡張に至る対立に加え、政令指定都市制度発足後も昭和 40 年（1965 年）代中頃まで市域拡張をめぐる論争が続いたこと。
- ・このような歴史的経緯により、府市ともに、政令指定都市制度を「特別市」的に運用してきた結果、「市は市域、府は市域外」というお互いの縄張り意識が固定化したこと。
- ・あわせて、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置するという地理的構造、周辺市も行政能力の高い大規模市が増え、実質的に大阪市と同レベルの都市域が拡大傾向にあること。

などの複合的要因が重なり、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なったと考えられる。

(1) 歴史的経緯の比較 ～愛知県・名古屋市との比較も含めて～【資料(45)～(47)】

① 特別市運動、市域拡張

戦前の特別市運動

- 大正 6 年（1917 年）に大阪市で特別市期成同盟会が結成、昭和 9 年（1934 年）に東京市、京都市、神戸市とともに大阪市、名古屋市は府県からの独立を目指す「特別市建議案」が衆議院で可決されるが、貴族院で否決された。
- 以後、横浜市も加わり、大正 15 年（1926 年）、昭和 2、4、6 年（1927、1929、1931 年）と同様の法案が上程されるもいずれも貴族院否決又は審議未了で実現せず。戦前においては、府市と愛知県・名古屋市（以下「県市」と言う。）ともほぼ同じような歴史的経過をたどってきた。

戦後の特別市と市域拡張をめぐる対立

- 昭和 22 年（1947 年）に制定された地方自治法で府県から独立した「特別市※」制度が盛り込まれた。
特別市の施行に必要な住民投票は「当該市の住民投票によるもの」とされていたが、府県側が反対し、昭和 22 年（1947 年）12 月に地方自治法が改正され、特別市の施行には「関係都道府県全域の住民投票によるもの」と変更され、これにより 5 大市の特別市指定は事実上不可能となった。
- 昭和 26 年（1951 年）には「5 大市特別市期成同盟」が結成され、「特別市」指定時の住民投票の区域を「当該市の区域」に再度変更すること等を求める活動を開始した。
- 昭和 27 年（1952 年）に入り、府県側も特別市条項の削除を国に要望する「特別市制反対理由書」を提出した。最終的に「特別市指定法案」が国会に提出されたが審議未了となった。

※「特別市」：昭和 22 年（1947 年）の地方自治法制定時に創設された大都市制度の一種。特別市は都道府県の区域外とされ、都道府県と市の両方の権能を併せ持つ特別地方公共団体である。

市の中には複数の行政区を置き、公選区長が置かれることとなっていた。

特別市の施行は地方自治特別法の制定に基づき行い、憲法の規定による住民投票を経ることになっていた。特別市は実際に指定されることなく、昭和 31 年（1956 年）の政令指定都市制度創設に伴い廃止された。

- 昭和27年(1952年)3月大阪市が周辺7町村の合併申請を大阪府に提出、その後申請を受理しないという理由で大阪市会による「府知事リコール実施」決議、12月には反対意見書を付して府議会に上程、大差で合併申請は否決された。
- 昭和29年(1954年)に名古屋市は周辺11町村の合併申請を愛知県に提出。県議会は2町村を可決、2町村を保留とし、それ以外を否決したために名古屋市は国に審査請求。国は保留2町村と否決7町村のうち2町村、併せて4町村の編入を認める裁決を行った。

② 政令指定都市制度の創設

- 昭和31年(1956年)の地方自治法改正により政令指定都市制度が創設され、5大市(横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)に適用されることとなった。
これにより、府市以外の県市や京都府・京都市などでは、大都市制度に関する長年の論争に一定の決着をみたと考えられる。

③ 政令指定都市制度導入以後

- 大阪市では昭和31年(1956年)の隣接6町村の合併を最後にその後の市域の拡張はなかったが、名古屋市はその後昭和38年(1963年)に守山市等合併、昭和39年(1964年)には有松町等を合併するなど、市域の拡張が実現し、政令指定都市制度導入以降、市域拡張をめぐる争いが再燃することはなかった。
(昭和35年(1960年)の名古屋市面積250km²⇒合併後、昭和40年(1965年)の面積325km²)
- 大阪では、昭和38年(1963年)に市域拡張を主張する中馬市長が当選。以後、市域拡張をめぐる府市の間で論争が活発に行なわれた。
- その後、昭和45年(1970年)の第14次地方制度調査会での「大都市に関する答申」を境に市域拡張をめぐる府市の論争は途絶えることとなるが、この答申により、結果的に「市は市域、府は市域外」の都市経営にあたるという、言わば「二つの大阪」を現状追認することになったものと考えられる。

ア 大阪市会決算特別委員会(昭和38年(1963年))における中馬市長の答弁

- ・人口の割に市域が狭いのは市制発展の障害。
- ・周辺都市との合併をすすめて、税収と土地の確保を図りたい。
- ・府県合併を推進し、現在の府下全部を最終的に市域にするのが好ましい。

イ 市域拡張を巡る「第13次地方制度調査会」での中馬市長、左藤知事の発言

- ・中馬市長： 現在の市域では都市行政に統一性と計画性をもたらさない。
市域拡張が過大都市化するという反対の声はあたらぬ。社会経済的に完全に一体化しているから、バラバラの行政は過大都市の対策ではありえない。
東京都制は、一方的に上から押し付けられたものであり、基礎的団体か中間補完的な団体かわからない混乱した状況である。

・左藤知事： 市域拡張だけで大都市問題が解決されるとは思わない。行政分野毎に関連する範囲が異なる。広域的に処理する行政はケース毎にその実態に即して総合的に処理すべき。

ウ 「第14次地方制度調査会答申 本文抜粋」

大阪市は都心部の再開発に専念し、府は周辺地域について市町村行政を補完し都市の経営に当たっているという現在の行政体制は府市の二重行政という理論上の問題があるにもかかわらず、その運営の実態においては、地理的な機能分担を図りつつ、それぞれ大都市問題の効率的な処理に努力している状況を認めることができる。

このような現状認識に立脚して考えた場合、今後大阪市周辺地域の一層の都市化の進展に伴って、大阪市と関係市町村の緊密な関係を推進すべきことは当然である。しかしながら、大阪府を存置したまま大阪市の区域を広範囲に拡張することは、その基礎となる地域社会の実態において府とほとんど異なることとなり、府・市の2つの階層の地方公共団体を存置する理由が認められ難いので、大規模な市域拡張の問題については、府県制度将来のあり方との関連において、検討することが適当である。

※ ア、イ、ウとも「大都市制度—政策と制度—（I）（昭和62年（1987年）10月 大阪府地方自治研究会）」から引用。

④ 府市と愛知県・名古屋市との違い

研究会では政令指定都市市長会の分析で最も大阪市に近い性格の都市が名古屋市とされているので、「府市」と「県市」との状況を、関係者のヒアリングをもとに分析した。

その結果、経済状況、財政状況、産業集積度、都市の広がり、周辺市の状況、経済界など関係者の意識など、いずれの面でも府市と県市とは異なる状況にあることがわかった。

項目	府市	県市
経済・財政	GDP、従業員数は府市ともに減少。	GDP、従業員数は県市ともに、一貫して伸びている。
	財政対応力が著しく低下。	財政対応力は府市ほど低下していない。
集積度	府における市のシェアは、GDP比で55%、従業員数比で50%。大阪市は昼夜間人口比率138%である。	県における市のシェアは、GDP比、従業員数比ともに39%、名古屋市は昼夜間人口比率115%であり、大阪市よりシェアは小さい。
地勢	市は府の中心部に位置。	市は県の西部に位置。
都市の広がり	大阪市の通勤通学圏域は40kmの広がり。 (府域を超えて兵庫県、京都府、奈良県、和歌山県、三重県を含む)	名古屋市は20kmの広がり。 (岐阜県、三重県を含む)

周辺市町村の状況	大阪市周辺には政令指定都市堺市を始め中核市2市(兵庫県尼崎市を含む)、特例市3市など大きな市が存在。大阪市への依存意識は小さく、合併を目指す動きはない。	名古屋市周辺には春日井市 30 万人以外は比較的規模の小さな市町が立地。水道給水、ゴミ受け入れなどを名古屋市が実施。3町から合併申し入れもある。
意識	府市の職員に、「市は市域、府は市域外」という意識が強い。双方の連携意識が希薄。	名古屋市と愛知県で「港湾管理組合」を設置するなど一定連携。名古屋市は市域外の国営木曾三川公園の直轄事業負担金を出すなど市域外事業にも一定協力。また、県立図書館のある行政区では市立図書館を整備しないなど効率的な施設配置も見られる。
(経済界)	グローバルな戦略には大阪市の規模は小さい。府市でベクトル、ビジョンの共有化が必要。	県市のベクトルは共有化していると理解。

(2) 府市関係の特殊性

- 特別市運動や市域拡張運動をめぐる府市の対立が昭和20年(1945年)代前半から昭和40年(1965年)代中頃まで続いた結果、府市間で「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し、府県と政令指定都市という関係が実質的に「府県と特別市」という関係として定着した。
- こうした他府県と異なる大阪特有の政令指定都市制度の運用は、
 - ・ 府市の論争という歴史的経過。
 - ・ ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置するという地理的構造。
 - ・ 大阪市域に人口、産業が高度に集中していること。
 - ・ あわせて、こうした集積が周辺市にも広がり、都市としての一体性を有しており、府市とも一致協力して都市経営にあたる必要があったにもかかわらずそれを実現できなかったこと。などの複合的な要因が重なって、定着してきたものと考えられる。
- この結果、本来、都市として一体的な経営が求められるにもかかわらず、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域にあたかも「二つの大阪」が存在することとなり、二重行政にとどまらない、言わば「二元行政」の状態を作り出し、区域分断的な機能分担の固定化、都市経営主体の分立、そして、大阪全体における都市経営の責任の所在が不明確な「もたれあいの関係」を形成するに至ったのではないか。その後、バブル経済崩壊後の府市の財政悪化により、限られた経営資源の活用を中心にしながら府市のあり方が再び議論されるようになったと考えられる。
- こうした府市の関係は、政令指定都市制度そのものに起因するものではないが、大阪市を「特別市」的に扱ってきたという制度運用が定着させたものと考えられる。
- 政令指定都市がある他の大都市においても、政令指定都市制度を「特別市」的に運用すれば同様の問題を起こさせる要因が潜在的にあると考えられるが、大阪とは異なる歴史的経過や地理的構造、都市化や産業集積などの状況の違いから大阪ほど顕在化していないものと考えられる。

第2章 新たな府市の枠組みの構築に向けて

大阪が直面する様々な課題を解決するには、統一した戦略と政策協調を可能とする府市の新たな枠組みを構築していかなければならない。

大阪の置かれる現状・課題に真摯に向き合い、これまでの府市の関係を反省し、危機意識を共有して将来に向け対応していくことが必要である。

そのためには、府市間で徹底的に政策協議や制度協議を行う必要がある。特に、現行の府市の関係を抜本的に改革していくための新たな大都市制度を作り上げていくためにも、国にそれぞれの立場から別々に提案するのではなく、協議を整え共同して制度改正を求めることが必要である。

府市間ですみやかに自主的な協議をスタートし、次のステップとして、条例設置等による協議機関の制度化、さらには、住民投票などにより住民意見を反映するなど、協議を尽くして大阪にふさわしい政策を実現できる大都市制度を作り上げていくべきである。

1 府市の協議の必要性

- 府市がそれぞれの立場から施策を行っていることは、大阪にとって、大きな損失になっている。
- 大阪の課題は大阪自身で解決していくという姿勢がなければ、大阪の発展はなく、新しい大都市制度の実現はおぼつかない。
- 府市の間で協議を尽くし、大阪の抱える様々な課題を共有して、大阪の住民にとって最もふさわしい府市の政策枠組み、そして新たな大都市制度を作り上げていくべきである。

【資料(48)、(49)】

2 協議の行程

第1ステップ（自主協調）

- 府市で自主的に、以下の3つの項目（事項）について、協議していく。
 - ① 大阪の現状・課題に対する認識の共有
〔成長（経済低迷、集積低下）、厳しい暮らし、財政力の低下〕
 - ② 政策の協調
〔統一した戦略、暮らしの充実に向けた政策づくり、広域自治体と基礎自治体の役割分担を踏まえた権限のあり方、区域分断的な機能分担の解消（事業連携、施設・組織統合、事業の共同化など）、周辺市との連携強化〕
 - ③ あるべき府市の姿（制度論）
〔大阪の課題が解決できる体制の構築、新しい広域自治体と基礎自治体のあり方、事務配分の基準、個別事務の整理、行政区と基礎自治体のあり方〕

第2ステップ（制度協調～協議の法定化～）

- これまでの府市の関係から、第1ステップでは、政策面での部分協調が可能でも、政策面での大胆な協調や制度面での協調など、協議が十分整わないことが予想される。しかし、府市の関係を改めていくためには、協議のスタイル、内容をステップアップしていくことが必要と考える。
- 第2ステップとして、府市の協議の枠組みを充実、強固にしていくために、府市の条例等により協議を制度化し、政策面で協調できなかった項目やあるべき府市の姿（制度論）について引き

続き協議していく。

- 知事、大阪市長、府市の議会代表者、周辺市長等も参加し、協議会を構成する。場合によっては、テーマに応じ、部会を設置。あらかじめ協議期限も定めて検討する。
- この協議会で、府市で合意できた場合、国に対して新たな大都市制度を共同で提案していく。

第3ステップ（住民意見の反映）

- 第2ステップの協議会が、設置できない場合や協議ができない場合、もしくは協議が整わず合意できない場合は、府市で住民意見を聞き、それを協議に反映していく。手法としては、住民投票、アンケートなどが考えられる。
- 住民意思を反映して、国に対して、府市から新たな大都市制度の提案を行う。

第3章 新たな大都市制度を議論するにあたっての論点整理

大阪の総意として国に制度改正を求めていくため、府市自らが、協議を尽くして大阪にふさわしい大都市制度を作り上げていくべきである。研究会として、この府市協議に付すべき制度、言わば府市協議のたたき台づくりを進めていくこととし、今回、そのための論点整理を行なった。

1 基本原則

基本認識

都市には、それぞれの成り立ちと特色がある。人や経済、文化などの集積、地理的位置や周辺地域との関係など都市を形作るものによりそれぞれの都市の顔が出来上がる。また、都市はそれだけで独立して存在しているのではなく、まわりの地域から集まる人やモノに支えられ、また逆に周辺の地域も都市に支えられている。

特に、大阪においては、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置し、人口や産業が集中しているが、その集積は大阪府域だけにとどまらずに広がっているという、他の大都市とは異なる大きな特性が見られる。

大阪には大阪の特性があるように、都市は多様であり、画一的にひとつの制度でくくることには限界がある。住民自らの決定と責任に基づき、誰もが生涯にわたって生き生きと暮らしていける大阪、そして統一した戦略のもと日本経済を牽引するエンジンたる大阪を実現するため、大阪には大阪にふさわしい新たな大都市制度を自ら選択できる柔軟な仕組みを考えていく必要がある。

(1) 多様な大都市制度の構築を

【大都市制度の多様性と主体性】

① 都市性・個性の原則

それぞれの都市の実情にあった大都市制度を自ら選択できる仕組みを整備すべき。

(2) 大阪における自治体像

【自治体構造】

② 役割分担の徹底の原則

自治体は基礎自治体と広域自治体で構成し、両者の役割分担を明確化。

③ 信託性の原則

基礎自治体、広域自治体ともに住民の信託に基づき成立。主役は基礎自治体であり、広域自治体の役割は重点化。基礎自治体では担えないものを、その負託に基づき実施。

【基礎自治体のあり方】

④ 基礎自治体優先の原則

基礎自治体優先の原則を徹底し、身近な行政サービスを総合的に担う。

⑤ 連携の原則

基礎自治体間の水平連携を積極的に活用。

⑥ 近接性の原則

基礎自治体については、自治向上の観点から、住民が決定し責任を持てる体制を追求。
※大阪府域において基礎自治体への再編を進めることや、都市内分権を進めることなどが考えられ、今後、議論を深めていく。

【広域自治体のあり方】

⑦ 広域自治体機能限定の原則

広域自治体の役割は大都市として戦略性、統一性、一体性が求められるものに重点化。

⑧ 都市機能一元化の原則

広域自治体については、大阪府域はもとより、大阪府域を超える都市圏の広がりがあるなか、まずは、現在の大阪府域で都市機能を一元化。将来的には、関西州も視野。

【協議の場】

⑨ 協調・協議の原則

大阪府内の基礎自治体と広域自治体で構成する協議の場を制度化。事務配分や財源配分等の協議。

【財政調整】

⑩ 互恵の原則

財政調整の必要性を認識。
※今後、議論を深めていく。

2 論点整理

(1) 多様な大都市制度の構築を

① 都区制度の評価

○ 都区制度をどのように評価するのか。

- 広域機能の一元化が可能となる一方、平成10年（1998年）の地方自治法改正において、特別区は基礎自治体として明確に位置づけられたが、依然として特別地方公共団体とされ、現在も一部の市町村事務が都に留保されている。
- これに対して、特別区側からは、都は広域自治体に特化して、特別区は基礎自治体としての役割を完全に果たせるようにすべきでないか、といった主張がなされている。一方で、都側からは、都は広域自治体としての役割と大都市経営の役割を併せ持つことを、法制度上、明確にすべき、といった主張がなされており、議論があるところである。
- こうしたなか、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。

② 政令指定都市制度の評価

○ 政令指定都市制度をどのように評価するのか。

- 政令指定都市は、昭和31年（1956年）の制度創設時の5大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）から平成22年（2010年）の相模原市まで19市に拡大。人口規模が大きく、中枢性も高い大阪市、名古屋市、横浜市から、地域圏の中核都市、定住中心の都市など、多様化が進んでいる。
- こうした多様な都市を、一律の制度でくくることには限界があるのではないか。

【資料(50)～(54)】

【人口等の比較】

	最大	最小	摘要
人口	横浜市 (3,579,628人)	岡山市 (696,172人)	(出典) 総務省HP 平成22年4月1日現在
面積	浜松市 (1,558.04km ²)	川崎市 (144.35km ²)	(出典) 各市HP
昼夜間人口比率	大阪市(138.0%)	川崎市(87.1%)	(出典) 各市HP 平成17年国勢調査
上場企業本社数	大阪市(420)	相模原市(9)	(出典) “大都市”にふさわしい行財政制度 のあり方についての懇話会 報告書(2009年3月)
学術・開発研究 機関事業所数	横浜市(130)	堺市(6)	

③ 大阪府の評価

○ 現状において、大阪府は自治体として十分な役割をはたしているのか。

- 大阪府全域にわたる戦略や計画の策定、それに基づく広域インフラの整備等に加え、スポーツに例えると必要に応じて攻撃に転じる「ボックス」として、基礎自治体の「後方支援」に努め、住民の「安心」を支える役割がある。しかし、これまで「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、大阪市域外重視の姿勢で府政を進めており、大阪市域を含めた大阪都市圏という視点が欠けていたのではないか。
- マイナススパイラルをプラスに転換するためには、大阪市域でも市域外でもない大阪全体としての視点から、大阪府、大阪市、大阪市以外の市町村、民間等が戦略を共有し施策展開を図っていく必要があるのではないか。

④ 大阪市の評価

○ 現状において、大阪市は自治体として十分な役割をはたしているのか。

- 大阪市は大阪府域の中心部に位置し、狭隘な面積のもと約260万人という人口を擁する大都市として、基礎自治体の役割に加え、政令指定都市制度のもと、人口集中などに対応したサービスを充実してきた。
- さらに、「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担のもと、政令指定都市制度が「特別市」的に運用されてきた。この結果、現在、他の大都市に比べても非常に高次の広域機能を担っていると考えられる。
- しかし、右肩上がりの経済成長が終焉し、財政状況が厳しさを増す現状においては、大阪都市圏の広がりを背景とした広域行政のあり方、生活保護の急増など住民の厳しい生活を支える役割の増大といった観点から、改めて、その担うべき役割を考えていくことが必要ではないか。

⑤ 府市の関係

○ 現在の府市の関係をどう評価するか。

- 「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担の固定化により、狭隘な大阪府域を分断する形で、いわゆる「二つの大阪」が現出し、大阪がマイナススパイラルに陥っているにもかかわらず、戦略や政策が共有できず、そのことが結果として、大阪の発展や府民生活に大きな影響を与えていると考えられるのではないか。

⑥ 多様な大都市制度の構築

- 多様な大都市制度の必要性をどう考えるのか。

- いわゆる「二つの大阪」は、政令指定都市制度を「特別市」的に運用してきた結果現出したものである。まずは、府市で協議を尽くし、現行制度下での政策協調に努めるべきである。それでも、戦略や政策が共有できない場合は、多様な大都市制度のひとつとして、政令指定都市制度に代わる大阪にふさわしい新たな大都市制度を検討する必要性があるのではないか。
【資料(55)、(56)】

(2) 大阪における自治体像

① 自治体構造

ア 国・広域自治体・基礎自治体の関係

- 国と地方の関係をどのように考えるのか。また住民との関係をどのように考えるのか。

- 上からの統治を基本とする国・都道府県・市町村の“上下関係”から、それぞれが住民の信託に基づく“対等関係”に転換していくことが今後とも必要ではないか。
- 国と地方の関係を上下・主従から対等・協力に変える地方分権の流れのなかで、基礎自治体とともに、広域自治体についても、住民の信託に基づく自治体としての位置づけを明確にすべき。
- その上で、広域自治体については、単独の基礎自治体では担えない、また基礎自治体間の水平連携では対応できないものについて、言わば基礎自治体からの負託を受けるといった考えに基づいて実施するのが、その役割と考えるべきではないか。

イ 自治体の構成

- 大阪における自治体構造をどのように考えるのか。特別市のような広域自治体と基礎自治体の機能を併せもったものを考えるのか、広域自治体と基礎自治体の役割を分けて考えるのか。

- 大阪市を超えて都市圏が広がるなかで、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った自治体構造では、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、それには限界があるのではないか。
- 広域自治体と基礎自治体の役割は分けて考えるべきではないか。
 - ・ 基礎自治体優先の原則のもと、住民に身近な行政サービスを基礎自治体が最前線で担う。
 - ・ 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する。
 - ・ 広域自治体は基礎自治体単独又は水平連携で担えない、広域的、戦略的に取り組む必要がある産業政策やインフラ整備、さらには、基礎自治体の「後方支援」として住民の「安心」を支える役割を担う。

ウ 基礎自治体と広域自治体の役割

○ 広域自治体と基礎自治体の役割分担はどのようなものと考えているのか。

○ 主役は基礎自治体であり、基礎自治体優先の原則を徹底する。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。

○ 具体的には、

- ・ 基礎自治体が、水平連携も積極的に活用して、住民の「安心」を支えるための総合的な役割を担う。
- ・ 圏域の「成長」は住民の「安心」確保につながるということを前提に、広域自治体は圏域の「成長」を支える役割を担うことを基本に考えるべきである。

あわせて、現在基礎自治体の事務とされているものでも、住民の「安心」を支える「後方支援」として基礎自治体の負託のもと広域自治体が担うものもあるのではないか。

◆ 基礎自治体が住民の「安心」を支えるための総合的な役割を担う。
(主体的な役割を果たす行政分野)
福祉・子育て、保健・衛生、環境、義務教育、
公営住宅、地域の安全・消防、女性・青少年施策 など

◆ 基礎自治体間の水平連携を積極的に活用。
(水平連携により効率化が図れるもの)
消防学校、水道事業、義務教育、NPO 支援、
保安行政 (高圧ガスなど)、男女共同参画施設 など

◆ 広域自治体の役割は、基礎自治体との協議を経て、その負託に基づき、大都市としての戦略性、一体性、統一性が不可欠なものに重点化。

- ・ 圏域における広域の戦略や計画を策定。
⇒広域に影響を与える都市計画や産業、環境の計画 など
- ・ 圏域において広域の観点で取り組むべきものを実施。
⇒産業・雇用政策、広域インフラ整備 など
- ・ 専門性などから基礎自治体で行うのが難しい、また極めて非効率なものを実施。
⇒病院 (高度医療) や公衆衛生研究所、セクター的な図書館、体育館、高校、大学 など
- ・ 基礎自治体間では難しい課題の解決や水平連携を進めるためのコーディネート。

※ 都市計画や開発における広域自治体の役割について、今後精査。

※ 現在基礎自治体の事務に関して広域自治体の役割を検討すべきもの。

- ・ 国民健康保険
- ・ 生活保護対策

工 基礎自治体と広域自治体の協議の場

○ 基礎自治体と広域自治体の事務配分はどのように決定するのか。

○ 法律で全て決めるのではなく、できるだけ、地域のことは、地域の実情に応じて、地域で主体的に決定できるようにしていくべきではないか。

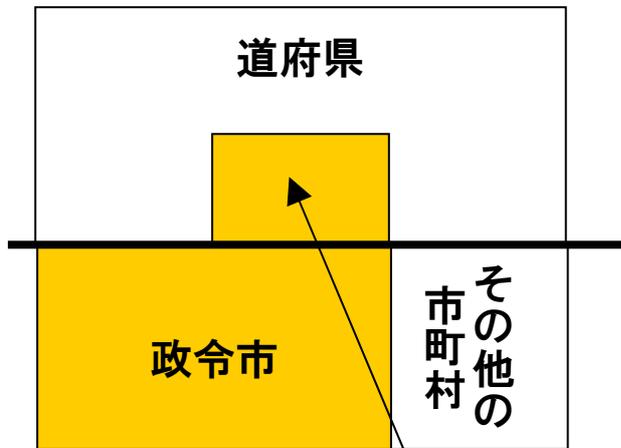
○ こうした考えのもと、基礎自治体と広域自治体の事務配分については、協調・協議の原則にたって、大阪府内の基礎自治体と広域自治体の協議により、決めていくべきではないか。

あわせて、事務配分に伴う財源配分や、自治体が策定する計画や権限の行使、事務事業で、他の自治体に影響のあるものなどについても、協議により、決めていくべきではないか。

○ そのために、基礎自治体の首長および議会代表者（大阪市以外の市町村を含む）、広域自治体の首長及び議会代表者などで構成する協議機関を制度化し設置すべきではないか。

【これまでの大都市制度のイメージ図】

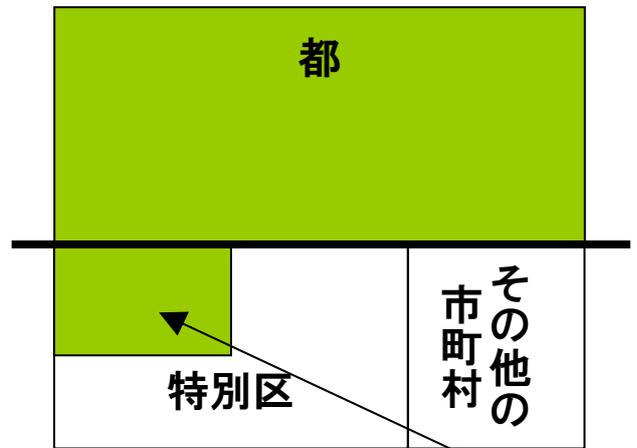
《政令指定都市制度》



法令による一部事務移譲

- ・政令指定都市が府県の事務のうち、国道や府県道の管理、児童相談所の設置などの事務を担う
- ・役割分担に応じて、譲与税等が市へ一部移譲されるなどの特例

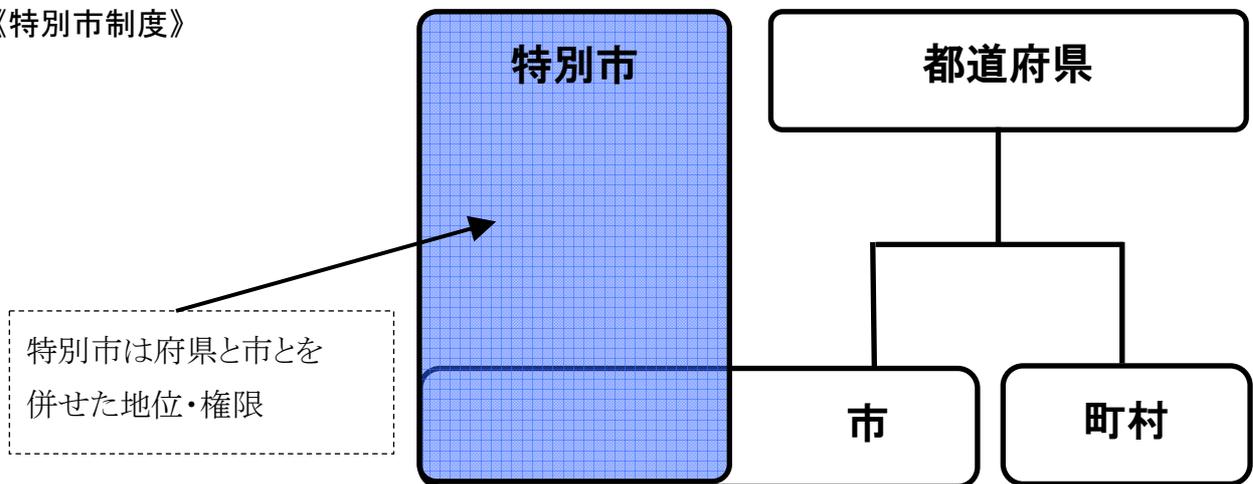
《都区制度》



都が一体的に行うことが必要な事務

- ・都が大都市域における行政の一体性・統一性の確保の観点から、上下水道、消防などの事務を担う
- ・役割分担に応じた必要経費を都区間調整、あわせて特別区間での財政調整

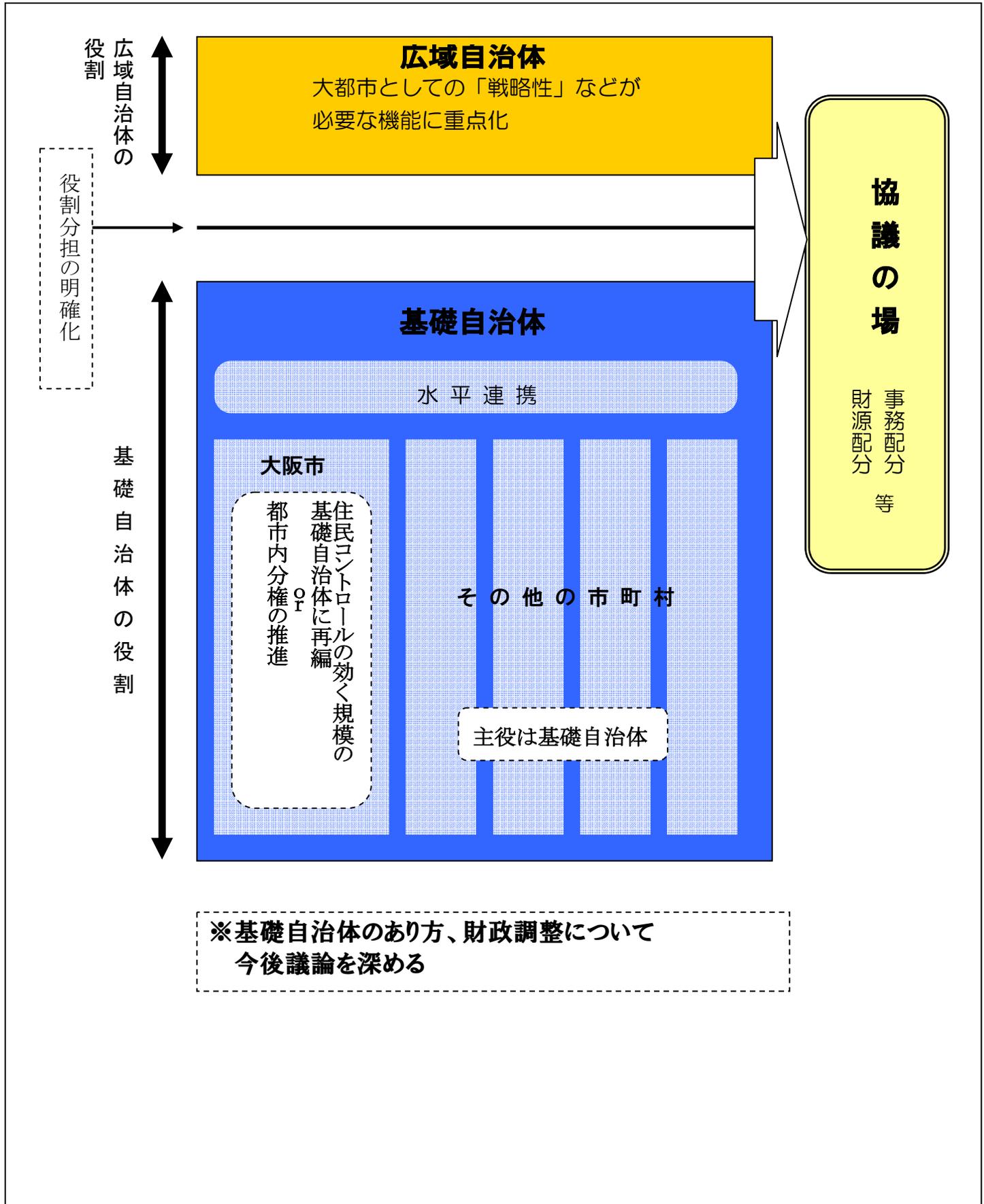
《特別市制度》



特別市は府県と市とを併せた地位・権限

- ・5大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）は特別市として府県から独立（府県の区域外）
- ・特別市の区域内において府県が担う事務は全て特別市が担う
- ・特別市域内の府県税についても特別市の税とする
- ・昭和22年（1947年）に創設も適用はなし
- ・昭和31年（1956年）に政令指定都市制度導入により廃止

【大阪における新たな大都市制度のイメージ図】



② 基礎自治体のあり方

ア 大阪市の再編

○ 大阪市の再編についてどう考えるのか。

- 地方分権の基本は身近な地域のことは、地域の住民が決め、責任を持ち、全国一律のサービスではなく地域の実情に応じた多様なサービスを住民自ら選択し決定していくことにある。今後のあるべき大都市制度の方向を考えると、大阪市については、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。
- 再編後の姿としては、首長の直接公選、公選議会を導入するとともに、特別区ではなく完全な普通地方公共団体としての基礎自治体とすべきと考えられるのではないかと。
- 再編により、議員選出の単位と決定の単位が同じになり、政治と行政が一致するメリットや、周辺市との対等な関係が築かれ、水平連携が進むといったメリットも考えられるのではないかと。
- 都市内分権を進めるだけでは限界があり、再編を進めるべきとの考えの一方で、歴史的文化的な一体性も踏まえて、先ずは、行政区への権限・財源の移譲や区長公選、地域自治区の設置などの都市内分権を進め、基礎自治体に近い自治機能の充実をはかることを検討すべきとの指摘もある。

また、再編により、統一性が失われ格差が生じるのではないかと、規模の効率性が働かなくなるのではないかと、といった意見もあり、今後、議論を深めていく必要がある。

- 最終的には、府民的な議論を尽くした上で、住民投票など住民の意思を確認して決定していくべきではないかと。

【資料(57)～(66)】

イ 再編する場合の規模

○ 再編するとした場合、その規模をどう考えるのか。

- 再編するとした場合、大阪という大都市の特性を踏まえるならば、その範囲としては、概ね現在の行政区の規模から中核市程度の規模までで考えるべきではないかと。
- 都市にはそれぞれの成り立ちや特性があることから、効率性、コミュニティ、歴史文化的な一体性などを考慮のうえ、都市における基礎自治体の最適規模について、議論を尽くした上で住民自身が判断すべきではないかと。

ウ 大阪市以外の自治体の再編

○ 大阪市以外の自治体の再編をどう考えるのか。

- 堺市など、それ以外の市町村における再編については、大阪市における議論も踏まえたうえで、その必要性を含め個別に検討する必要があるのではないかと。

③ 広域自治体のあり方

ア 広域自治体の範囲

○ 広域自治体の範囲をどのように考えるのか。

- 昼夜間人口比率が100%を超える地域は、大阪市域にとどまらず、周辺市に広がり、また、事業所集中エリアからも、大阪市域を超えて産業活動が活発に行なわれている。
- さらに、大阪府域を超えて兵庫県、奈良県などに通勤通学圏が広がっており、大阪本社企業の周辺府県への工場立地も活発に行なわれている。
- こうした都市圏の広がりを踏まえると、広域自治体の範囲は、まずは、ほぼ全域が都市化している大阪府域で考えるべきではないか。
- その上で、周辺府県を含む大阪都市圏としての広がりを踏まえ、関西の範囲で広域行政を考えていくことが必要ではないか。

イ 広域自治体の基礎自治体に対する関与

○ 広域自治体の策定する計画の拘束性など、広域自治体の基礎自治体への関与をどう考えるのか。

- 基礎自治体と広域自治体の役割分担を明確化することで、お互いの関与は廃止していくべきではないか。そのうえで、相互調整の手続きを考えていくべきではないか。
- 広域自治体が計画を策定する際には、基礎自治体との協議機関での協議を経て、協定を締結するなど決定すべき。とりわけ、基礎自治体が主体的役割を果たすべき福祉や環境などの行政分野において、広域自治体が計画を策定する場合は、基礎自治体の意見を踏まえることを義務化する手続きを組み入れるべきではないか。
- こうした手続きにより広域自治体が策定する計画は、圏域自治体共有の統一戦略・計画としての位置づけを有することから、各基礎自治体が策定する計画や事業は、当然、広域計画を尊重して行われるべきではないか。
- しかし、協議により役割分担を明確にしたものであっても、後日、認識に差が生じる場合や、そもそも役割分担が不明確な場合も想定される。
- こうした場合は徹底した協議を行う必要があるが、協議を尽くしても合意できないときには、いったん役割分担が決まったが、後日、認識の差が生じる事例では、基礎自治体が主体的役割を果たすべき行政分野は基礎自治体に、広域自治体が主体的役割を果たすべき行政分野は広域自治体に、一定の優先性を認めてもいいのではないか。それでも、なお、合意を見ない場合には、第三者による調停等を行なう裁定機関が必要になるのではないか。
- また、そもそも役割分担が不明確な事例では、第三者による調停等を行う裁定機関が必要になるのではないか。

④ 財政調整制度

○ 財政調整の必要性をどのように考えるのか。

- 大阪市域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ることから基礎自治体間での財政調整が必要となる。
- 具体的な方法については、現行の地方交付税制度を全て適用して国の財政調整に委ねること、あるいは、新たな財政調整の仕組みを導入することが考えられる。
- 地方交付税制度を適用する場合には、再編される個々の基礎自治体ごとに地方交付税が算定され、不交付団体と交付団体が生じることが予想される。
地方交付税により一定の行政水準は確保されるとは言え、
 - ・ 地方交付税にたよる交付団体と、豊かな税収を背景にサービスを充実する不交付団体との間で格差が広がること、
 - ・ 財政上も不交付団体の収入超過見合いの財源をいかに生み出すのか、といった課題があるのではないかと。
- また、現行の地方交付税制度を全面適用するのではなく、新たな財政調整の仕組みを導入することが考えられるが、
 - ・ 財政調整の原資をどこに求めるのか、
 - ・ 何を基準に財政調整を行なうのか、
 - ・ 個々の基礎自治体への配分をだれが、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、あるいは大阪府域全体で調整するのか、といった論点があり、今後、実現可能性を含め、議論を深めていく必要がある。

【資料(67)～(69)】

⑤ 関西広域連合との関係

○ 関西広域連合との関係をどう考えるのか。

- 現在、関西各府県において、地方分権改革の突破口、広域行政の展開、国の出先機関の受け皿を目的に、今年内の設立に向けて、関西広域連合の取組みが進められている。
- 関西広域連合は、府県を超えた広域行政の展開、広域自治体の将来像を考えるうえでの先駆的な取組みであり、新たな大都市制度の検討にあたっては、こうした関西広域連合の取組みも踏まえ、広域自治体と基礎自治体のあり方を考えていくことが必要ではないかと。

【資料(70)】

⑥ 道州制との関係

○ 道州制との関係をどう考えるのか。

○ 道州制は、未だその具体的な姿が国民の間に共有されているわけではなく、今後全国的な議論と同意が必要であり、長期的な視点で取り組むべき課題と考えられるのではないかと。

○ こうしたなか、大阪において、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確にした新たな大都市制度を考えることは、将来の道州制を視野に入れた場合、広域自治体の役割に変化が生じることも想定されるが、広域自治体と基礎自治体の新たな関係を作り出していくという意味で一定の意義があるのではないかと。

○ 新たな大都市制度の検討にあたっては、将来の関西州も視野に入れて、考えていくことが必要ではないかと。

【資料(71)】

⑦ 国との関係

○ 国との関係をどう考えるのか。

○ 大阪都市圏の発展、住民の暮らしの充実には、国から広域自治体への大幅な権限・財源の移譲をはじめ、国と地方の関係を抜本的に変えていくことが必要であり、今後、議論を深めていく。

⑧ 法手続き

○ 法手続きから見た実現への道筋をどのように考えるのか。

○ 新たな大都市制度を実現するための法手続きとしては、新たな大都市制度の中身や設置手続きなどに関する地方自治法の改正や地方自治特別法を含めた法制定などが考えられ、今後、具体的に検討を進めることが必要ではないかと。

大阪府自治制度研究会 委員名簿

	氏 名	現 職
座 長	新川 達郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科教授
副座長	高林 喜久生	関西学院大学経済学部教授
	青山 彰久	読売新聞東京本社編集委員
	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授
	金井 利之	東京大学大学院法学政治学研究科教授

(敬称略)

【事務局】大阪府政策企画部地域主権課
大都市制度のあり方検討プロジェクトチーム