

大阪府域における新たな大都市制度について〔問題意識と検討の視点〕

【問題意識】

- 大阪の現状は、社会、経済、財政などの面でますます厳しさを増している。
- 選挙を通じて、こうした大阪を覆う閉そく感を拭ってほしい、既存の枠組みにとらわれず、大胆に改革を進め、大阪を再び輝かしてほしい、との思いを多くの府民から託されたものとする。
- 大阪の低迷の要因としては、東京一極集中の加速や産業構造の転換などとともに、大阪府と大阪市が十分に協調することなく、それぞれが独自に行政運営してきたことが、二重行政、投資の分散を招き、結果として大阪の成長を阻害してきたことがあげられる。
- 将来を展望しても、世界的な都市間・地域間競争が激化するなか、大阪が日本をけん引する成長エンジンの役割を果たしていくことが必要である。
- また、東日本大震災は、地震国、日本での首都直下型地震の危険性を痛感させた。東京が独占している政治、行政、経済の中核機能を大阪が代替・補完していくことが急がれる。
- あわせて、地域のことは地域の住民が決定・責任を負うとの地方分権の理念に基づき、大阪という都市で誰もが生き生きと生涯にわたって暮らしていけるようにしていかなければならない。
- そのために、広域自治体と基礎自治体の役割分担はどうあるべきか、広域自治体、基礎自治体それぞれのあるべき姿を、真摯に考えていくことが必要である。
- 国も、ようやく本格的な大都市制度の検討に動き始めている。この機会を逃さず、大阪にふさわしい新たな大都市制度を議会主導で考えていくべきである。
- 本協議会で議論を進めるとともに、大阪市議会、堺市議会での議論も踏まえ、3者での協議も行うことで、大阪から新たな大都市制度を発信。全国的な議論につなげていきたい。

【検討の視点】

■新しい大都市制度の必要性

- 都市間競争に打ち勝ち首都機能のバックアップ機能を担うとともに、府民の生活の安全、安心を高めていくためには、現行の府と大阪市、堺市の関係を見直し、新たな大都市制度をつくりだしていく必要があると考えるが、どうか。

協議事項 1

■大阪府域における統治機構のあり方

- 特別市のような広域自治体と基礎自治体の機能をあわせもった一層制の統治機構とするのか、広域自治体と基礎自治体の二層制とするのか。
- 二層制の統治機構とした場合、東京都制のような、基礎機能の一部を広域自治体が担う広域自治体の権限が強い形態とするのか、基礎自治体優先、基礎自治体が主役との考えのもと、広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底するのか。
- 基礎自治体優先で広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化する場合、基礎自治体は、どこまでの役割・権限を担うのか。基礎自治体の水平連携でも担えない役割・権限とはどのようなものか。

協議事項 2

■大阪府域における広域自治のあり方

- 広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底する場合、大阪において、これからの広域自治体に求められる役割はどのようなものとするのか。
首都機能の代替・補完や日本の成長を牽引していくための役割を重点的に担っていくべきではないか。
- 特別市のような一層制の統治機構で広域機能を担う場合と、広域自治体と基礎自治体の役割分担する場合とでは、広域自治体のなすべき役割や効果などで、どのような違いが生じるのか。
特に、いま求められている首都機能の代替・補完や日本の成長を牽引していくための役割という面から見た場合どうなのか。
- 役割分担を徹底し、広域機能を一元化する場合、その方法としては、どのような方法が考えられるのか。それぞれの効果・課題はどのようなものか。
 - ・広域自治体への統合、共同化（事務組合、広域連合、地方独立行政法人等）、民営化、新たな仕組み（GLA 等先進事例との比較）など

協議事項 3

■大阪府域における基礎自治のあり方

- 広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底する場合、大阪において、これからの基礎自治体に求められる役割はどのようなものとするのか。
基礎自治体優先を徹底し、住民の安心を支える、福祉・教育などの身近な行政サービスを総合的に担っていくべきではないか。そのためには、基礎自治体の機能を身近な行政サービスの充実や住民自治の強化という観点から充実すべきではないか。
- 特別市のような一層制の統治機構で基礎機能を担う場合と、広域自治体と基礎自治体の役割分担する場合とでは、基礎自治体のなすべき役割や効果などで、どのような違いが生じるのか。
特に、分権時代が進展し、いま求められている基礎自治体優先を徹底し、住民に身近な役割を担っていくうえでどうなのか。
- 政令市制度における行政区をどのように評価し、どのような課題があると考えているのか。
- 基礎自治体の充実の方法として、どのような方法が考えられるのか。それぞれの効果・課題はどのようなものか。
 - ・ 大阪市を分割して普通地方公共団体としての基礎自治体を設置または特別区を設置
 - ・ 行政区において区長公選を導入
 - ・ 行政区において区長準公選（市長が区長を選任するにあたり、あらかじめ区民投票を経て候補者を選定）を導入
 - ・ 行政区の区長を議会議員または政治的に任用
 - ・ 行政区において地域住民協議会の設置、充実例：名古屋市 行政区内の地域単位に地域委員会などを設置。投票で選ばれた委員が地域の予算の使い道を決定

など

※あわせて、新たな基礎自治体、特別区、行政区の権限、財源などの充実

協議事項 4

■大都市行政における税財源と財政運営のあり方

- 協議事項 1～3 を踏まえた、税財源や財政運営のあり方はどのようなものか。
 - ・ 広域自治体のあり方
 - ・ 基礎自治体のあり方

協議事項 5

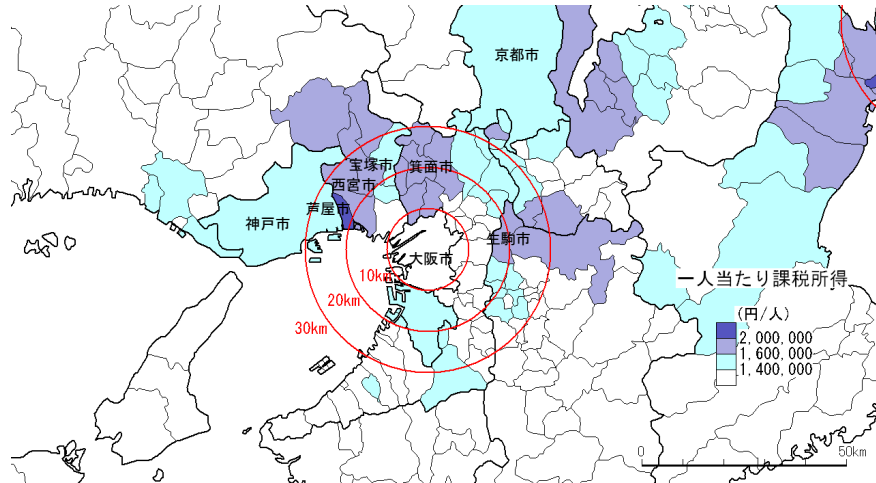
■新たな大都市制度における議会のあり方

- 協議事項 1～3 を踏まえた、議会のあり方はどのようなものか。
 - ・ 議員選出の単位（区）
 - ・ 議員数、身分、選出方法
 - ・ 議会の在り方

参照資料 (26) 一人当たり課税所得の状況 (大阪圏)

○一人当たり課税所得が160万円/人未満の市町村が多く、大阪市内でも160万円/人未満である。

○府内北部を中心に、160万円/人～200万円/人の市町村が存在する(豊中市、池田市、吹田市、茨木市、箕面市、豊能町の6市町)。また兵庫県芦屋市、奈良県生駒市など、大阪周辺にも課税所得が高い市町村が見られる。

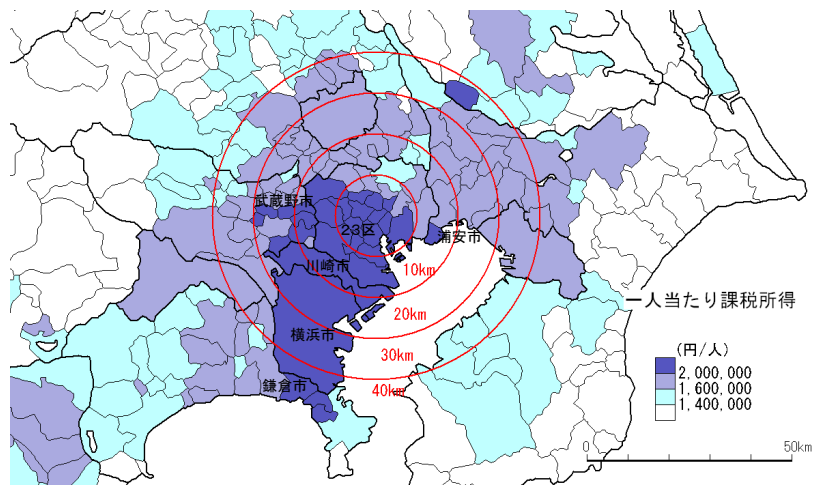


※円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。
 一人当たり課税所得=課税対象所得(2009)÷人口(2005)
 出所：総務省自治税務局「市町村税課税状況等の調」、総務省統計局「平成17年国勢調査」

参照資料 (27) 一人当たり課税所得の状況 (東京圏)

○東京23区の大部分と、川崎市・横浜市にかけて、一人当たり課税所得が200万円/人を超える市町村が続いている。

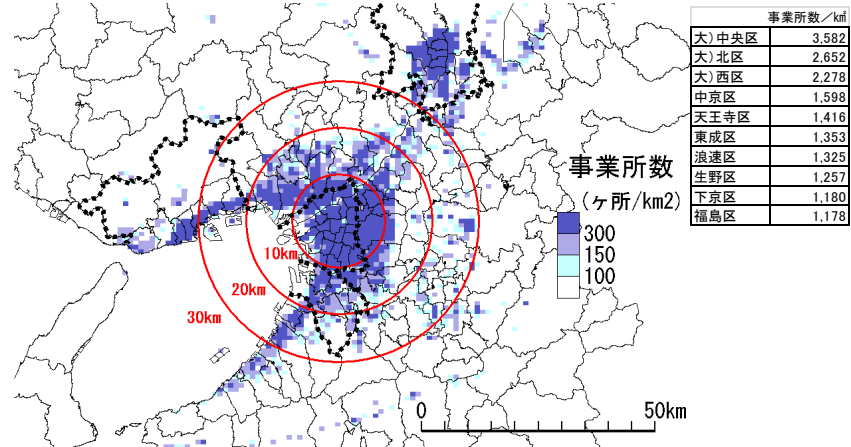
○東京23区を越えて、一人当たり課税所得が比較的高い地域が郊外にまで広がっている。



※円は、東京都千代田区を中心とした距離を示している。
 一人当たり課税所得=課税対象所得(2009)÷人口(2005)
 出所：総務省自治税務局「市町村税課税状況等の調」、総務省統計局「平成17年国勢調査」

① 事業所集中エリアのシェア（大阪圏）

- 大阪市中央区の事業所密度は「3,582事業所/km²」と東京都中央区「4,331事業所/km²」に匹敵する極めて高密度。
- 事業所密度「300事業所/km²以上の地域」のエリアは大阪市域を超え、大阪市を中心とする20km圏内に及んでいる。
- 上記のエリアは、大阪湾沿岸いに神戸から関西国際空港までの拡がりをはじめ、京阪神の一体的な拡がりが見られる。

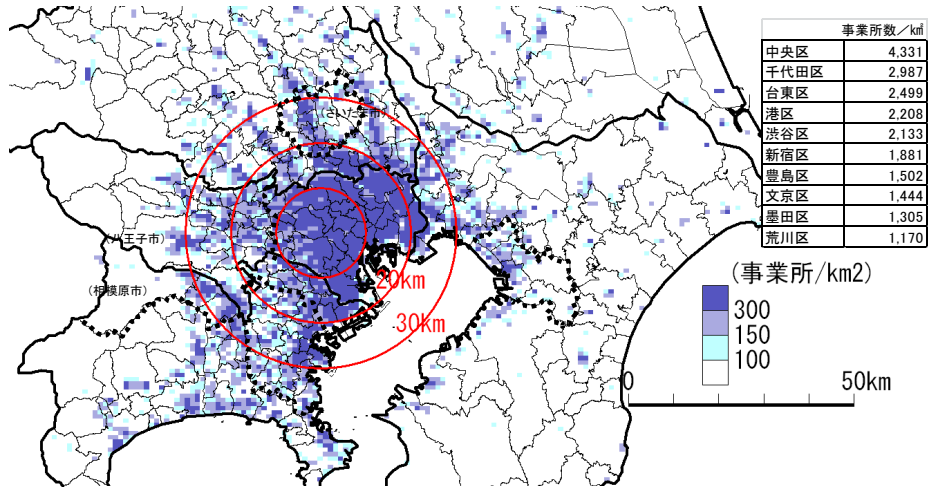


事業所密度「300事業所/km²以上の地域」のエリアに入る市区町村
 ◇大阪市のうち住之江区、此花区以外の22区、堺市堺区・北区、
 豊中市、守口市、門真市、東大阪市、寝屋川市、八尾市、藤井寺市、松原市
 ◇京都市中京区・下京区・上京区・東山区・南区
 ◇神戸市中央区・兵庫区・長田区、尼崎市

※円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。
 出所：平成18年事業所・企業統計調査

② 事業所集中エリアのシェア（東京圏）

- 東京都中央区の仕事所密度は「4,331事業所/km²」と極めて高密度。
- 事業所密度「300事業所/km²以上の地域」は、東京23区内を中心として、20km圏内に達したん性が見られる。
- 20km圏外においても、鉄道に沿って、多摩地域、川崎市・横浜市、さいたま市、千葉市方面へと広がりを見せている。



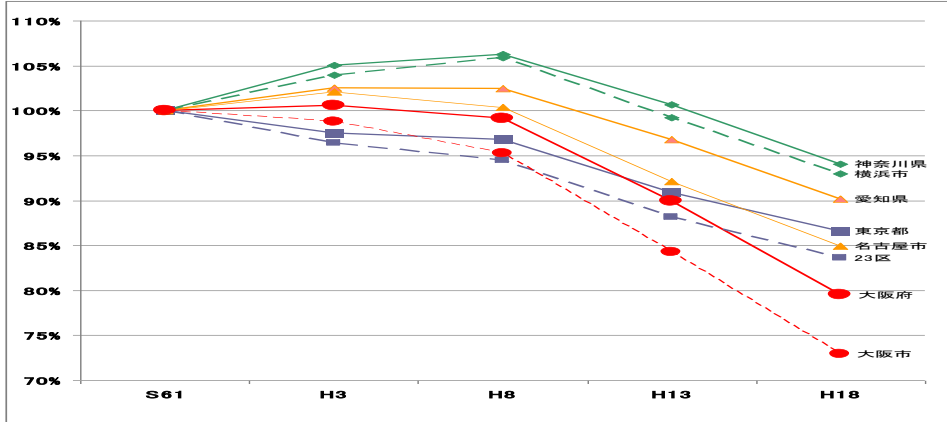
事業所密度「300事業所/km²以上の地域」のエリアに入る市区町村
 ◇23区全域、武蔵野市、西東京市、狛江市、三鷹市、国立市、立川市、調布市、国分寺市
 ◇横浜市西区・中区・南区・神奈川区・港北区、川崎市幸区・中原区・高津区
 ◇さいたま市大宮区・浦和区・中央区・南区、蕨市、鳩ヶ谷市、川口市、戸田市

※円は、東京都新宿区を中心とした距離を示している。
 出所：平成18年事業所・企業統計調査

参照資料 (13) 大阪の経済力の低下 — 事業所数の比較

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料 (13) より

- 昭和61年時点を100として事業所数の変化率を見ると、平成18年時点で4大都市府県のうち大阪府だけが79.6%と80%を下回っている。
- 大阪市は、平成18年時点の減少率が72.9%と大阪府よりも一段と低い率を示している。
- 大阪市の減少率は大阪府全体を6.7%上回っている。(S61年と比較してH18年の減少率)



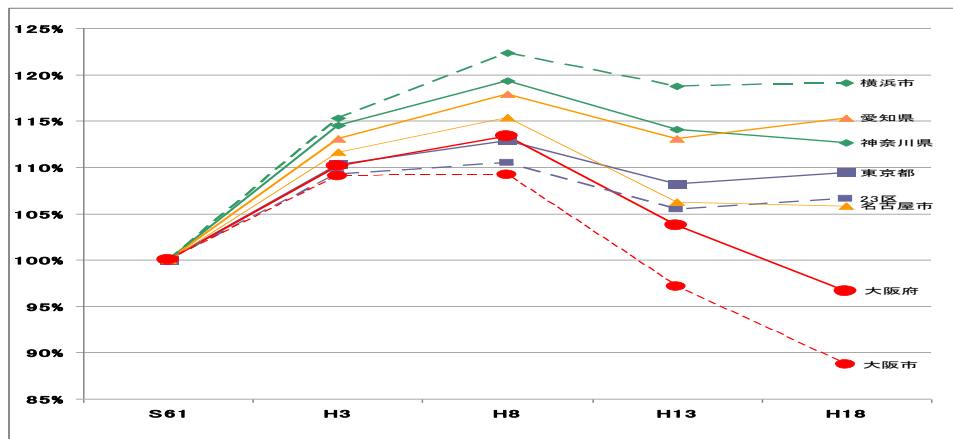
	S61	H3	H8	H13	H18	S61⇒H18
東京都	100.0%	97.5%	96.8%	90.9%	86.6%	86.6%
神奈川県	100.0%	105.0%	106.3%	100.7%	94.0%	94.0%
愛知県	100.0%	102.5%	102.5%	96.8%	90.1%	90.1%
大阪府	100.0%	100.6%	99.1%	89.9%	79.6%	79.6%
23区	100.0%	96.5%	94.5%	88.2%	83.7%	83.7%
横浜市	100.0%	104.0%	105.9%	99.2%	93.0%	93.0%
名古屋市	100.0%	102.1%	100.4%	92.1%	84.9%	84.9%
大阪市	100.0%	98.8%	95.3%	84.3%	72.9%	72.9%

(出展) 事業所・企業統計調査より 全産業

参照資料 (14) 大阪の経済力の低下 — 従業者数の比較

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料 (14) より

- 昭和61年時点を100として従業者数の変化率を見ると、平成18年時点で4大都市府県のうち大阪府だけが減少している。
- 23区・3政令市の比較では大阪市だけが減少しており、大阪市の従業者は昭和61年時点の90%に届いていない。
- 大阪市の減少率は大阪府全体を7.9%上回っている。(S61年と比較してH18年の減少率)



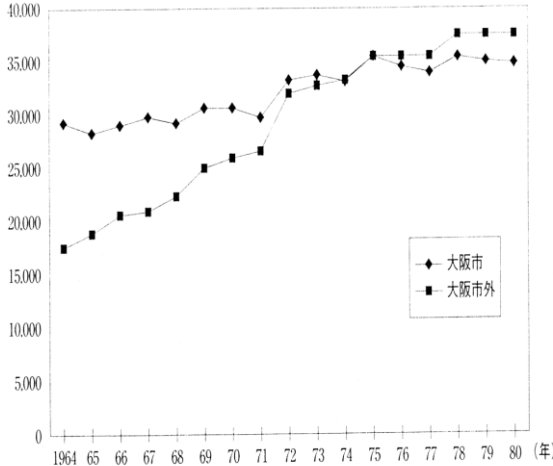
	S61	H3	H8	H13	H18	S61⇒H18
東京都	100.0%	110.3%	112.9%	108.2%	109.4%	109.4%
神奈川県	100.0%	114.5%	119.3%	114.1%	112.7%	112.7%
愛知県	100.0%	113.1%	117.9%	113.1%	115.3%	115.3%
大阪府	100.0%	110.2%	113.4%	103.8%	96.6%	96.6%
23区	100.0%	109.3%	110.5%	105.5%	106.6%	106.6%
横浜市	100.0%	115.3%	122.3%	118.7%	119.1%	119.1%
名古屋市	100.0%	111.7%	115.4%	106.3%	105.8%	105.8%
大阪市	100.0%	109.1%	109.2%	97.1%	88.7%	88.7%

(出展) 事業所・企業統計調査より 全産業

◇大阪市内から東大阪、八尾へ①

- 高度経済成長下で量的な拡大を図ろうとする事業所にとって大阪市内という場所は十分ではなくなった。
- 1950年代後半から60年代にかけて大阪市内の事業所数も増加したが、大阪市内での増加の伸びの方が鈍く、1970年代後半になって、ついに大阪市内事業所数を逆転するにいった
- 市内と周辺市を結ぶ道路などの交通インフラが十分整備されていたとは言えなかったのではないか。

図4-1 大阪市と市外での事業所数の推移



(出所) 『大阪の工業』各年版より作成。

表4-6 高度経済成長期における東大阪・八尾地域への立地理由

	1955~59年		1960~64年		1965~69年		1970~74年		1975~79年	
	A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)
安価な土地	13	16.5	40	24.0	40	20.0	30	14.6	15	9.5
貸工場の存在	4	5.1	5	3.0	19	9.5	28	13.6	31	19.6
工場敷地の確保	21	26.6	47	28.1	48	24.0	39	18.9	24	15.2
工業専用地域	5	6.3	14	8.4	25	12.5	21	10.2	24	15.2
交通上の利便性	7	8.9	18	10.8	15	7.5	31	15.0	20	12.7
受注先の存在	5	6.3	4	2.4	14	7.0	12	5.8	9	5.7
外注先の存在	4	5.1	7	4.2	6	3.0	7	3.4	3	1.9
労働力確保の容易さ	1	1.3	8	4.8	5	2.5	4	1.9	4	2.5
仲間(同業者)の存在	3	3.8	3	1.8	6	3.0	8	3.9	11	7.0
生活環境の良さ	2	2.5	1	0.6	1	0.5	2	1.0	6	3.8
以前から住んでいた	12	15.2	16	9.6	15	7.5	16	7.8	8	5.1
その他	2	2.5	4	2.4	6	3.0	8	3.9	3	1.9
A合計	79	100.0	167	100.0	200	100.0	206	100.0	158	100.0

(注) 「A」は有効回答数、「B」は当該項目の、有効回答数合計に対する比率。

(出所) 大阪市立大学大学院経営学研究科産業集積研究センター準備室 [11]より筆者作成。

◇大阪市内から東大阪、八尾へ②

