

# 地方自治法改正案に対する見解

## ～区長公選制の選択による多様な大都市制度の実現～

平成26年4月24日

大阪市長 橋 下 徹



# 目 次

大阪の問題意識① ..... ～総論～	4
大阪の問題意識② ..... ～広域行政のぶつかり合い～	6
大阪の問題意識③ ..... ～大都市における住民自治の不足 (民政赤字)～	10
大阪市における取り組み .....	12
区長公選制の意義と効果 .....	14
まとめ .....	19

◆わが国の局面

世界レベルの都市間競争が激化

日本のプレゼンスの低下

人口減少社会に突入

社会の変容。投資余力の減少

◇各都市が

- ・都市間競争に打ち勝ち、日本の成長を牽引するとともに
- ・人口減少に対応し、地域にあった最適なサービスを提供できるようにしていく必要

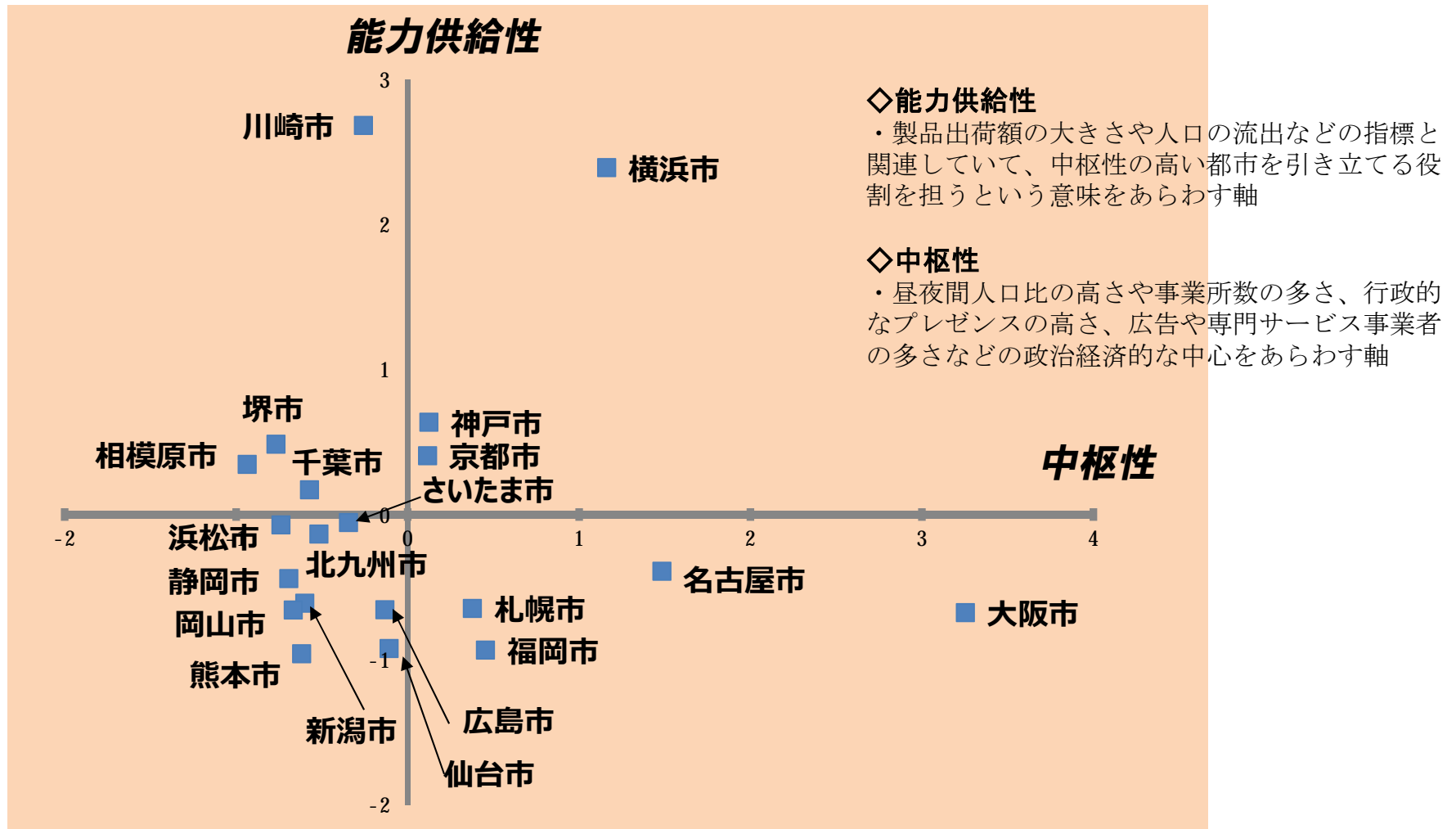
【ポイント】

- 都市構造に即した広域行政の実現。二重行政の解消
- 地域レベルでの住民自治の充実

# 今回の自治法改正は 改革の第一歩

# 都市の実情にあった 多様な制度へ

## ◆ 中枢性と能力供給性から見た20政令指定都市



◎狭隘な府域の中心に大阪市が存在

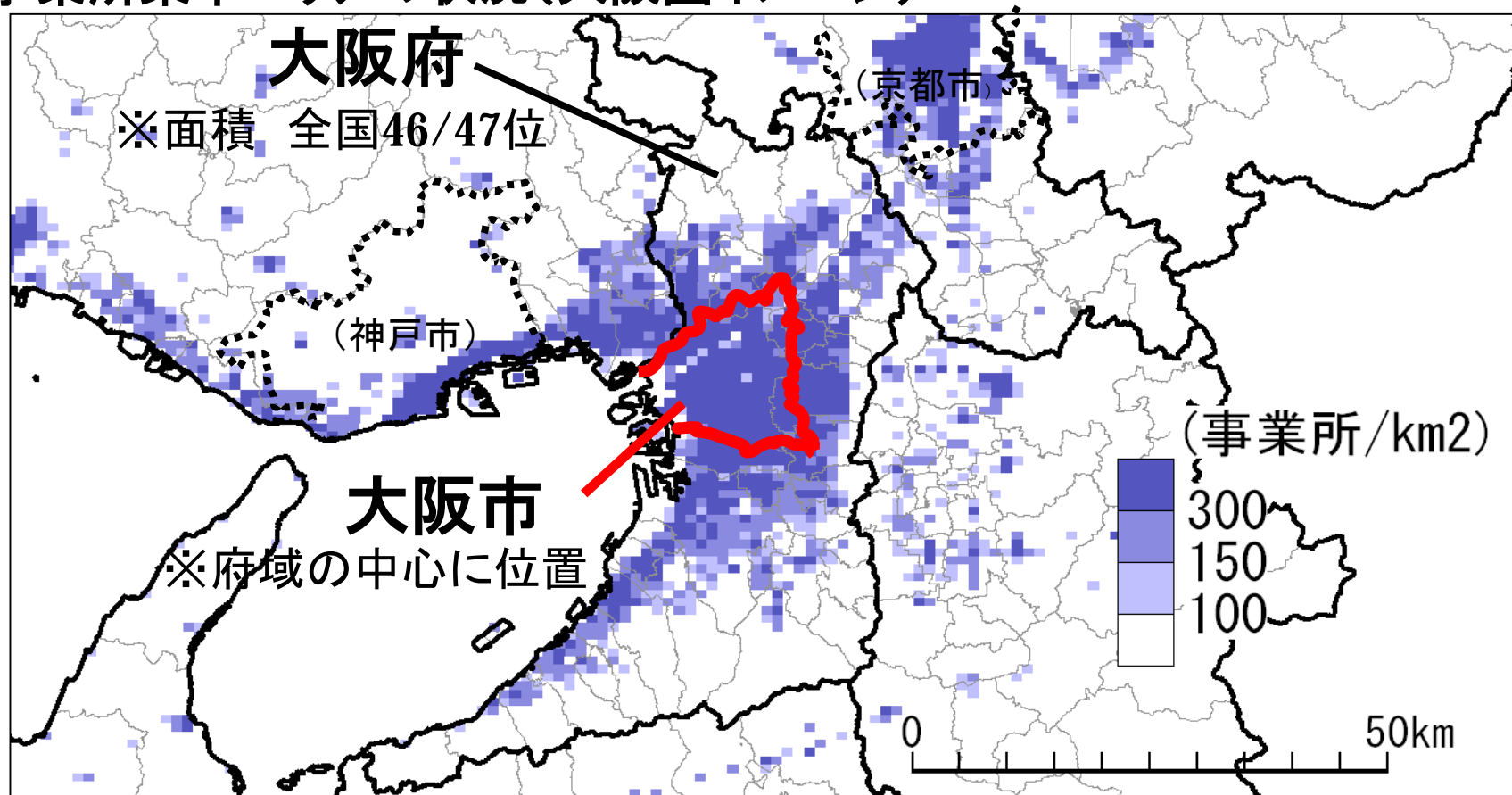
◎都市の集積(人口、事業所等)は市域を超えて、ほぼ府域全域に広がり



大阪では狭いエリアの中で  
“府と市”が広域行政を担当

⇒ 二重行政

## ◆事業所集中エリアの状況(大阪圏イメージ)



## ～大都市制度に関する私の基本認識～

◆歴史的成り立ちや地理的特性、人口・経済などの状況を踏まえ、地域の実情にあった多様な大都市制度を自ら選択

～オーダーメイドの制度

◇広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化

◇都市の集積と広がりにあわせて広域行政を一元化

◇住民自治が十分働き、迅速・きめ細かで総合的な住民サービスが行えるよう基礎自治機能を強化

**大阪では府域全体で  
広域行政を一元化すべき  
(いわゆる大阪都が  
最適との認識)**

**一方で、  
都市の集積と広がり様々**



**各指定都市の実情に応じた  
制度選択が可能となるべき  
(20指定都市が同じ制度は  
ナンセンス)**

## 《参考①：二重行政について》

\* 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料より(一部修正)

・大都市制度の課題として指摘される「二重行政」として、以下のような類型の事務をどう考えるか。

- ①重複型：任意事務で広域自治体と基礎自治体双方が実施しているものや、法定事務で双方に義務や努力義務が課されているもの
- ②分担型：同一・類似事務について広域自治体・基礎自治体が事業規模等により役割分担をしているもの
- ③関与型：基礎自治体が行う事務について広域自治体の関与が存在するもの

分類	概要		具体例(指定都市と道府県に係るもの等)	大阪の代表的事例	
①重複型	ハード重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している		湾岸開発 (府：りんくうゲートタワービル、 市：ワールドトレードセンタービル)  等	
	ソフト重複型	広域自治体と基礎自治体が、ともに同一施策を実施している状況	助成等		・中小企業支援 ・商店街振興
			制度づくり等		・地球温暖化対策・環境教育・男女共同参画
②分担型	同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況		・都市計画決定(都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、空港・上下水道等の都市施設等に係るものは道府県、それ以外は指定都市) ・県費負担教職員(給与負担・定数決定等(道府県)と任免・給与決定等(指定都市))	新型インフルエンザ対応  等	
③関与型	基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与等がある状況		・指定都市立高等学校の設置・廃止等に係る道府県教育委員会の認可		



## 《参考②：経済団体等からの二重行政に対する指摘》

	関西経済同友会	関西社会経済研究所
◆提言	「関西活性化のための大阪府と市の統合を」【H14年2月】	「府県・政令市間の地方行財政効率化に関する調査報告書」【H14年4月】
◆概要	◇府と市の統合による大阪州(グレーター大阪)の設置	◇大阪における新たな行政の枠組み構築
◆意義効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇広域行政の一元化</li> <li>◇重複行政の効率化</li> <li>◇組織の再編～機能の横断的一元化</li> <li>◇府市一体的な行政による集中投資</li> <li>◇関西のリーダーとしての大阪州</li> <li>◇関西州の州都建設に向けた街づくり等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇スペシャルな大都市行政制度(都制と特別市が候補)の整備(大阪モノロー主義からの脱却)</li> <li>◇産業の高度化を図るための行政体制の整備</li> <li>◇組織改革の必要性</li> </ul>
◆二重行政	(例) <ul style="list-style-type: none"> <li>・産業政策－融資制度、商店街支援事業等</li> <li>・社会福祉－老人医療助成、児童手当等</li> <li>・教育、文化施設－高校、大学、図書館等</li> </ul>	(例) <ul style="list-style-type: none"> <li>・ハード型：公営住宅、図書館等</li> <li>・ソフト型：中小企業に対する信用保証等</li> <li>・棲み分け型：港湾、地下鉄、道路等</li> <li>・監督型：市街地再開発事業の認可等</li> </ul>

◎大阪市の人口は『広島県』『京都府』とほぼ同規模

◆大阪市の人口 (単位：千人)

1 東京都	13,230
2 神奈川県	9,067
3 大阪府	8,856
4 愛知県	7,427
)	
12 広島県	2,848
<b>大阪市</b>	<b>2,677</b>
13 京都府	2,625

◆公選首長の数

広島県	14市長+9町長 =23人
京都府	15市長+10町長 +1村長 =26人
<b>大阪市</b>	<b>= 1人</b>

**住民自治の不足  
(民政赤字\*)**

※区レベルでの住民による民主的正統性が欠如。巨大な統治機構の弊害。住民の声が行政サービスに反映されにくい

## ◆具体的事例

### ◇大阪市所管の学校 (府内から、ある中核市・一般市を1団体ぬき出して例示)

<b>大阪市</b>	<b>520校</b>
大阪府	164校
府内の市 (中核市)	82校
// (一般市)	22校

### ◇大阪市管理道路 (府内から、ある中核市・一般市を1団体ぬき出して例示)

<b>大阪市</b>	<b>3,853km</b>
大阪府	1,529Km
府内の市 (中核市)	877km
// (一般市)	206km

## ◇業務上の実例

- ◇事例1:西成区の通学路廃棄物への対応  
【地域の課題】
- ◇事例2:教育委員会からのいじめ事案報告に対する首長の再調査～措置  
【きめ細かな対応が必要な事案】

- ◎地域の課題、きめ細かな対応が必要な事案についても市長判断が必要
- ◎260万人の自治体では市長の容量にも限界
- ◎きめ細かで迅速な対応が困難な状況

- 地域課題やきめ細かな対応が必要な事案は公選区長が責任を持って対応すべき  
役人区長では限界

**住民自治の充実（民政赤字の解消）は喫緊の課題**  
⇒ “公選区長”のもと地域の実情に応じたサービス最適化  
～限られた財源のなか人口減少社会への対応

【改革のポイント：まずは現行制度のもとでできる改革から着手】

◎広域行政の一元化、二重行政の解消 .....『大阪府市統合本部』

◎住民自治の充実 .....『公募区長の導入』

## ◆大阪府市統合本部(H23.12設置)

◇目的：府市の共通の課題に関して、行政としての方向性を一致させる場

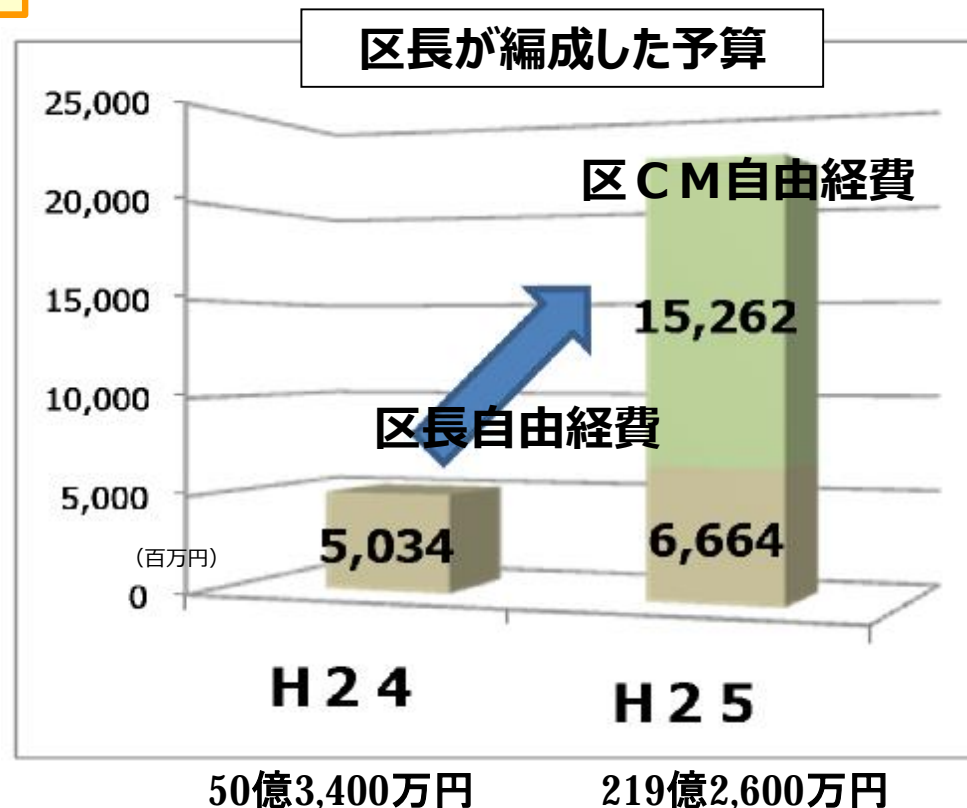
◇構成：本部長（知事）、副本部長（市長）他

◇主な取組：**①広域行政の一元化・二重行政の解消**  
・経営形態の見直し（地下鉄民営化など**12**項目）  
・類似・重複している行政サービス  
（信用保証協会統合など**22**項目）  
**②府市の戦略、政策など的一致**  
（成長戦略の一本化など）

## ◆公募区長の導入(H24.8月)

### 区長権限・区長裁量予算の拡充

- ◇区長を局長より上位に位置づけ
- ◇区長は区シティ・マネージャー（区CM）、教育委員会事務局理事を兼任
- ◇区内の施策・事業についての決定権を局から区長に移譲（区長編成予算の拡大、区長裁量予算の確保）
- ◇区将来ビジョンの策定、区独自の取組み



⇒ **公募区長による個性あふれる区政運営を実現**

できる改革は進めてきたとの自負  
さらなる改革には、今回の自治法改正に“区長公選制”を

## ◆比較表

	現行	地方自治法改正案	区長公選制案	新たな大都市制度 (いわゆる大阪都)
区の性格	行政区(非自治体)	総合区(非自治体)	総合区(非自治体)	特別区(基礎自治体)
区長の身分	一般職 ※公募	特別職	公選職	公選職
市長との関係	完全な補助機関 (市長の指揮監督)	一部執行権が認められた補助機関 (補助執行に関して市長の指揮監督)	市長と区長の役割分担が明確化  実質的に執行機関	市長は廃止  完全な執行機関
区が担う事務	区域の窓口サービス ・戸籍、住基等 ・保育、障がい福祉、生活保護等	区域の政策及び企画 ・まちづくり ・交流 ・社会福祉、保健衛生	中核市並みの事務	中核市並みの身近なサービスを 自立的・総合的に提供
予算編成権	なし	なし	実質的な予算配分可能	予算編成権あり
条例制定権	なし	なし	なし	条例制定権あり
議会	常任委員会なし	区単位の常任委員会の必置規定なし	区単位の常任委員会を必置	特別区毎に設置
	・出先機関  ・市長の部下 ⇒住民自治が不足	・事務権限の拡大にも限界 ・特別職区長 ⇒都市内分権 不十分	・中核市並み事務権限の実現も可能 ・公選区長 ⇒都市内分権を徹底	・中核市並み事務権限(予算編成、条例制定等) ・公選区長 ⇒住民自治が実現

## ◆住民自治を充実させるポイント

- ◎区長公選制の選択を可能に
- ◎区長公選制にあわせて、区単位の常任委員会を

### 官主導から政治主導へ

特別職と言えどもあくまで市長の部下  
住民自治、民主的正統性の面で限界

地域のリーダーは住民自らが選択

### 公選区長による区ごとの切磋琢磨

公選区長が住民ニーズをしっかりと把握  
住民参加のもと地域に根ざしたまちづくりを  
区ごとに推進

### サービスの最適化

限られた財源を地域のニーズを踏まえた  
特色あるまちづくりに集中的・重点的に投資

- 一つの自治体の中に市長と区長という二人の公選の長が生まれる
  - ⇒ 市長と公選区長で意見・考えが異なる心配
  - ⇒ 二重行政が更に『三重行政』になる危惧

市長と公選区長で役割分担をしっかりとすれば対応できる  
二重行政、三重行政の発生はない

- ・指定都市の仕事を市長と公選区長で役割分担
- ・公選区長が担うものは、公選区長に執行権・代表権
- ・自らの考え、判断で役割を担っていくことになる

※二重行政、三重行政は役割が重複、曖昧なところに発生

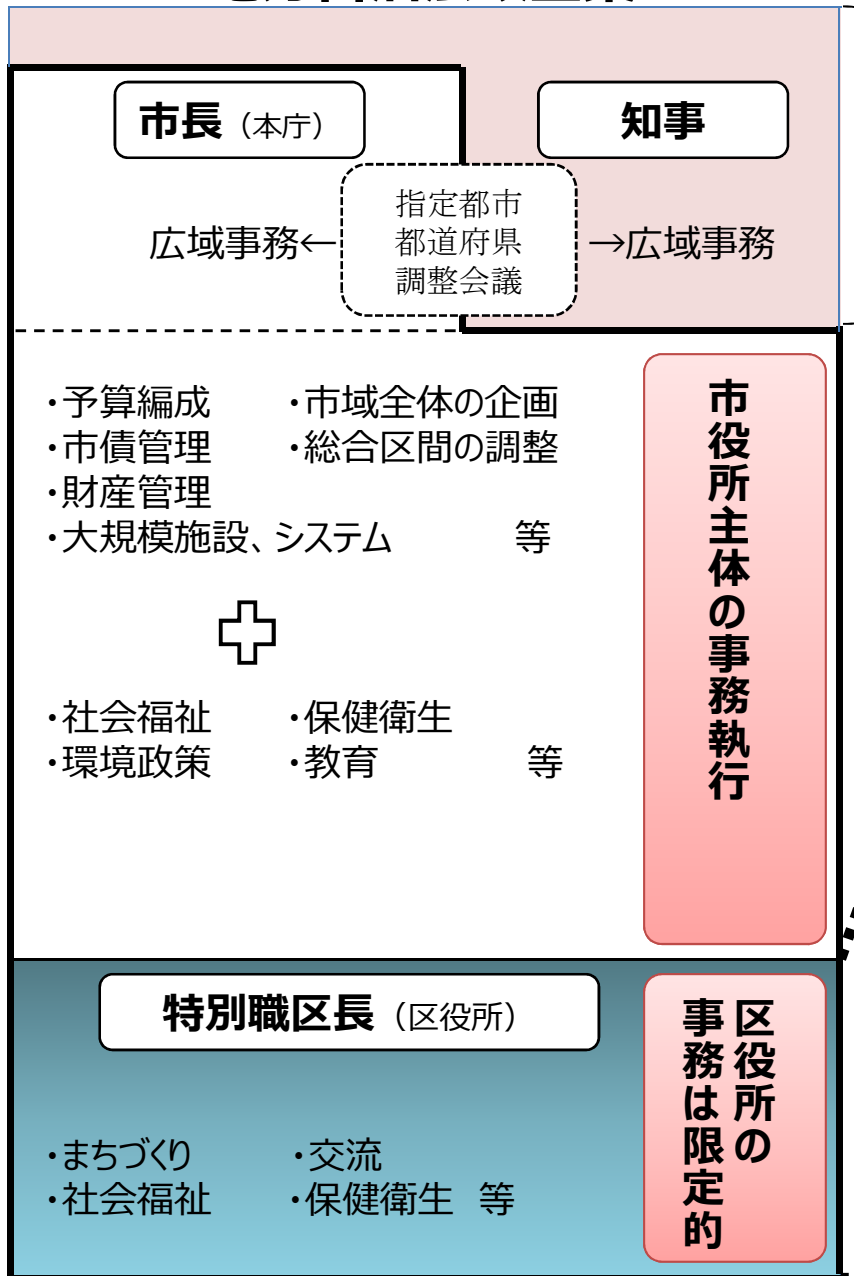
○むしろ、大阪のような大都市では、  
仮に大阪府庁、大阪市役所(本庁)、区役所の  
3層構造になったとしても、住民自治の充実を優先して進める  
必要

⇒各都市が“区長公選制”を選択できるようにすべき

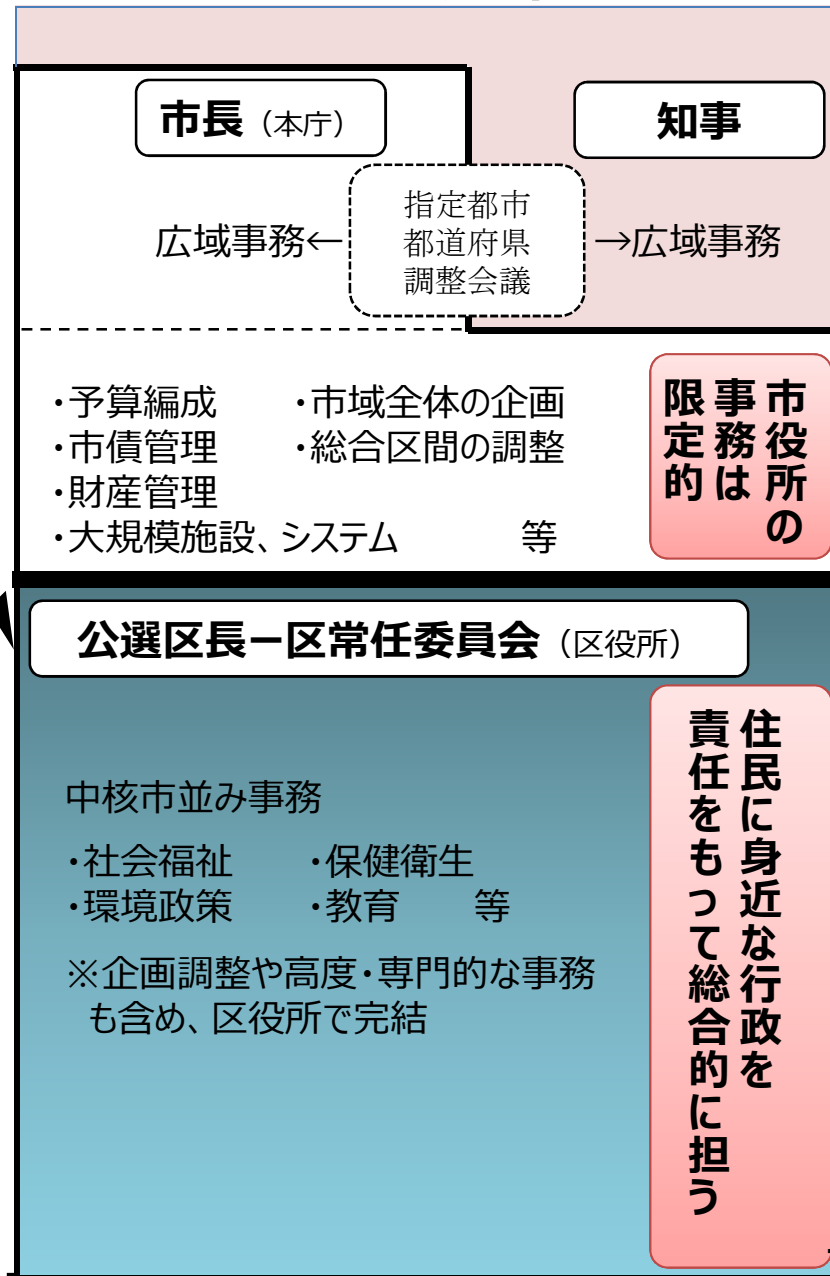


# <指定都市の役割分担のイメージ図>

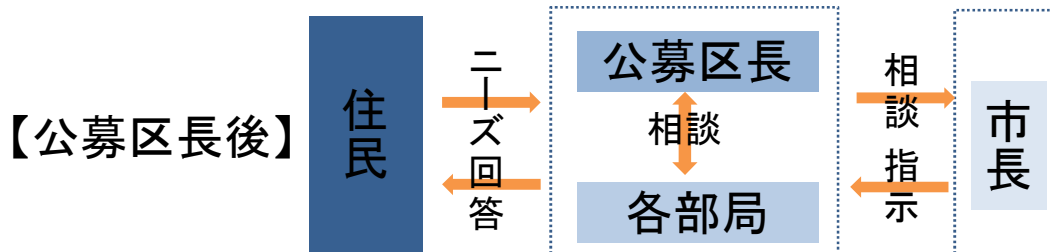
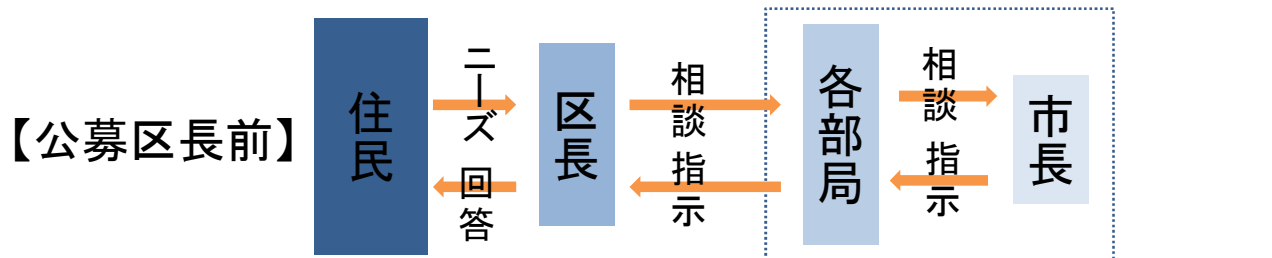
## 地方自治法改正案



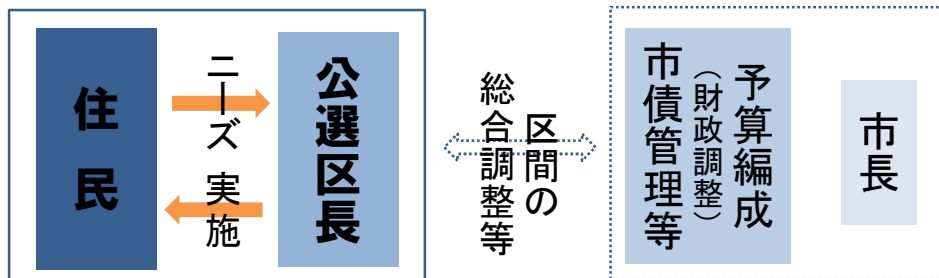
## 区長公選案



住民から遠い  住民から近い  
(ニアズベター)

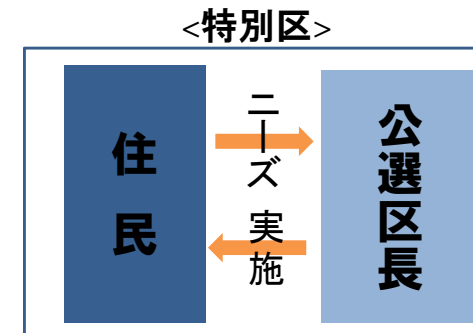


【公選区長】




- ・市長と公選区長で役割分担
- ・区役所で業務完結  
⇒公選区長が住民ニーズを踏まえてサービス決定

【新たな大都市制度】  
(いわゆる大阪都)



## まとめ

- 昭和31年の創設以来、手付かずであった指定都市制度の改革が今回の地方自治法の改正で、半世紀ぶりに、いよいよ始動
- 地域の実情にあった多様な大都市制度の実現に向けた一歩となるもの
- これをスタートに、さらに進めて、各都市の判断で“区長公選制”を選択できるようにすべき
- あわせて、“区長公選制”を選択の場合は、“区単位の常任委員会”を必置とすべき

- 
- 条例で定めることで、公選区長の事務を大幅に拡大
  - 区域レベルでの住民自治を大きく充実
  - 区常任委員会による区単位での行政監視
  - 区の規模や区のあり方に関する議論の促進

都市内分権の徹底が可能になる

民意をもとに、公選職が、自ら地域のあり方を考え、議論を深め  
各都市にふさわしい自治の形を創っていく



[参 考]

		ロンドン	パリ	ニューヨーク	大阪市
面積(km <sup>2</sup> )		1,579	105	785	223
人口(万人)		783 (2010年)	218 (2006年)	818 (2010年)	267 (2010年)
イメージ図		<p>大ロンドン (GLA) ロンドン区 (*1)</p>	<p>イルドフランス州 パリ市 区</p>	<p>ニューヨーク市 区</p>	<p>大阪府 大阪市 区</p>
区の状況	基本的性格	基礎自治体 (32)	行政区 (20)	行政区 (5)	行政区 (24)
	法人格	法人格あり	法人格なし	法人格なし	法人格なし
	区長選任	公選又は議院内閣制	議会による互選	公選	公募または職員から市長が任命
	議会	議会あり	議会あり	議会はないが区委員会あり(*2)	議会なし

(\*1) ロンドン区の他に、シティ・オブ・ロンドンがある

(\*2) 区長、区選出市議、各コミュニティ委員長で構成[ 区長が委員長 ]

## <参考②：特別市制度の規定（旧地方自治法、同施行令）>

\* 昭和31年改正前の規定

### ■旧地方自治法（抄）

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。

第268条 特別市に市長及び助役を置く。

第270条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。

第271条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 **区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。**

### ■旧地方自治法施行令（抄）

第196条 区長は、特別市の吏員とし、その任期は四年とする。

2 （略）

3 区長は、特別市の市長の指揮を受け、その主管の事務を掌理し、部下の吏員その他の職員を指揮監督する。