

大阪にふさわしい
新たな大都市制度を目指して
～大阪再編に向けた論点整理～

大阪府自治制度研究会
最終とりまとめ

概 要 版

平成23年1月27日

目 次

1	はじめに（研究会の問題意識）	1
2	大阪府・市の関係～大阪の現状・課題～	2
3	大阪府・市の関係～問題の所在～	3
4	府市関係の分析～愛知県・名古屋市との比較も含めて～	4
5	新たな府市の枠組みの構築に向けて	5、6
6	新たな大都市制度を議論するにあたっての論点整理 ～府市協議のたたき台づくりに向けた10の基本原則～	7
7	現行の大都市制度の評価	8
8	大阪における自治体像	9
9	基礎自治体のあり方	10
10	広域自治体のあり方	11
11	財政調整制度	12
12	新たな大都市制度の意義と実現シナリオなど	13
13	大都市制度の態様	14～17
14	新たな大都市制度構築に必要な法改正	18

1 はじめに（研究会の問題意識）

◆大阪から新たな自治制度を国へ提案すべく、大都市制度のあり方を調査・研究



◆大阪の現状分析から、府市は「二元行政」と呼ぶべき状態

このような状況を克服するためには！

◆それぞれの都市にはそれぞれの顔（生い立ち、地理的位置など）

◆大阪はほぼ全域が都市化し、狭隘な大阪府域の中心に大阪市が位置し、人口・産業が集中。その集積は市域だけにとどまらず、府域に広がり、他の大都市とは異なる大きな特性。

◆政令指定都市制度の発足以降、社会経済情勢は大きく変化するが、国における大都市議論は遅々としたもの。



◆地域の実情にあわせた大都市制度を各地域自らが考え各地域が発案して、国と活発に議論しながら創り上げていく時期！

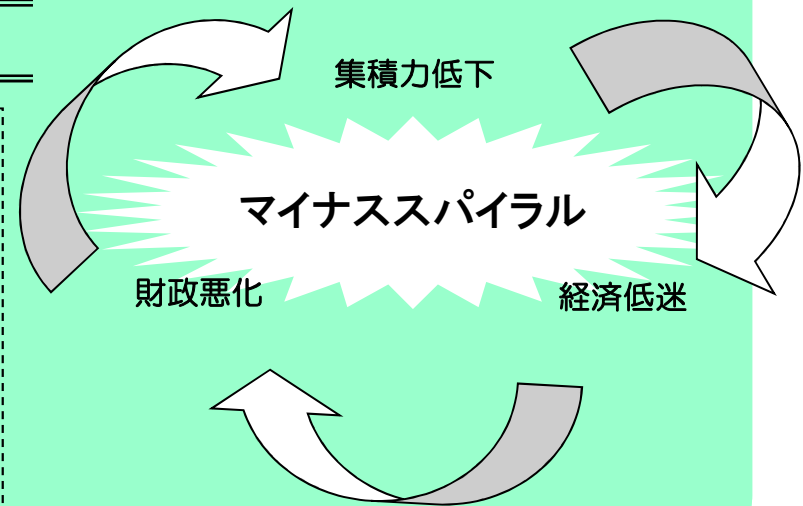
◆新しい大都市自治のあり方は、最終的にその住民自治によって定められるべき！

◆大阪から他の都市、住民を巻き込んだ全国レベルでの議論を！

2 大阪府・市の関係 ～大阪の現状・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

- 人口、産業等の集積力の低下により、大阪経済の低迷に拍車がかかり、住民の暮らしの厳しさが増す。
- 府市の財政基盤が弱まり、財政対応力が低下し、経済の活性化や住民の暮らしを支える上で、有効な政策や対策を打つことに大きな制約。
- 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状態がさらに悪化。



“マイナススパイラル”から“プラス”へ転換

◆大阪が克服すべき課題

➢大阪の経済を拡大させ、その果実を活用することで暮らしの安心を支える機能を強化する。

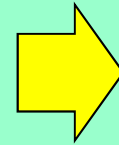
➢府市、さらに民間が一体となって統一した戦略を持ち、限られた大阪の地域資源を有効に活用する

➢府市の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する

3 大阪府・市の関係 ~問題の所在~

経済と大都市制度の因果関係を明確に論証するのは困難であり、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、

◆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はいなかったこと



◆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

事例研究

◆面開発の歴史

▶ 高度経済成長期

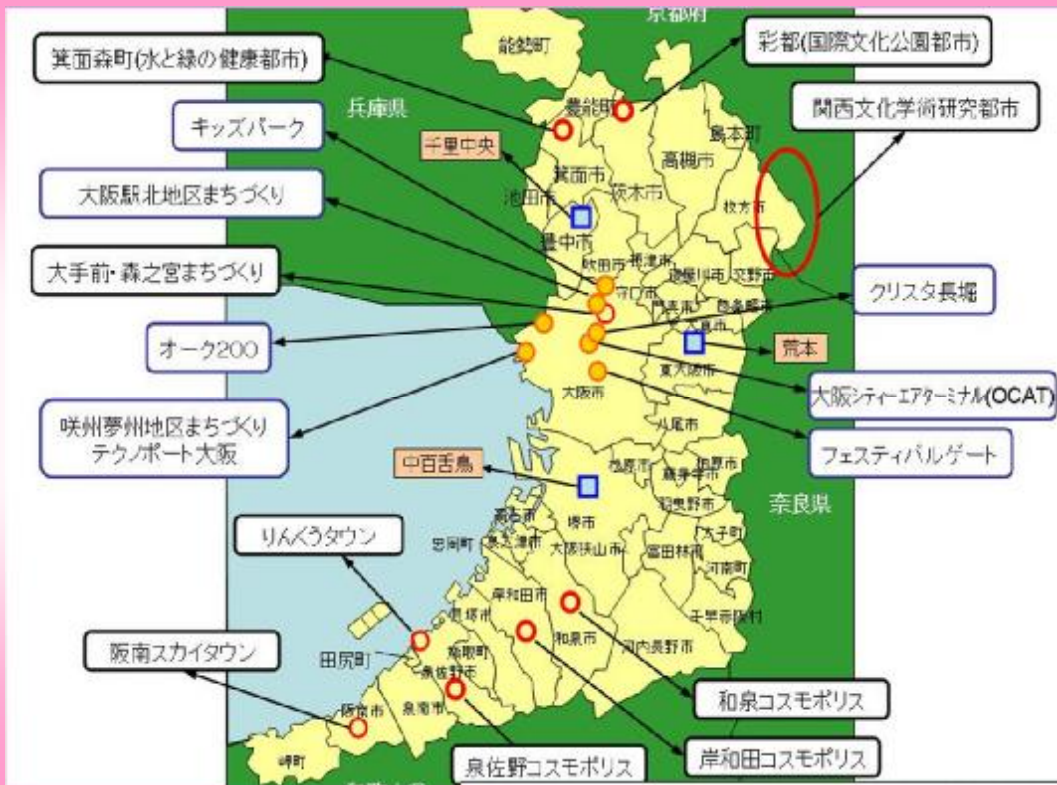
大阪市 市域への基盤整備
大阪府 市域外への基盤整備
⇒都市集中の分散に寄与

▶ 高度経済成長の終焉後

引き続き、区域分断的な機能分担のもと、基盤整備
⇒負の遺産

◆広域インフラの整備など

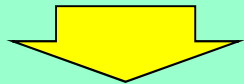
阪神高速道路淀川左岸線
なにわ筋線
大阪市営地下鉄
産業政策



4 府市関係の分析 ～愛知県・名古屋市との比較も含めて～

◆政令指定都市制度が「特別市」的に運用

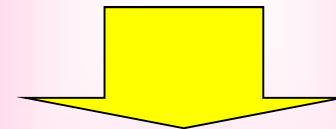
- ▶ 特別市運動をめぐる対立に加え、政令指定都市制度創設後も市域拡張をめぐる対立が続いた。
- ▶ ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置。
- ▶ 大阪市域に人口、産業が高度に集中。
- ▶ あわせて、こうした集積が周辺市にも広がり、都市としての一体性を有しており府市ともに都市経営にあたる必要。



- ▶ 「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。
- ▶ 「府県と特別市」という関係として定着。

府市関係の特殊性 ～二元行政～

- ◆狭隘な府域に「二つの大阪」
- ◆二重行政にとどまらない「二元行政」の状態



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」の形成

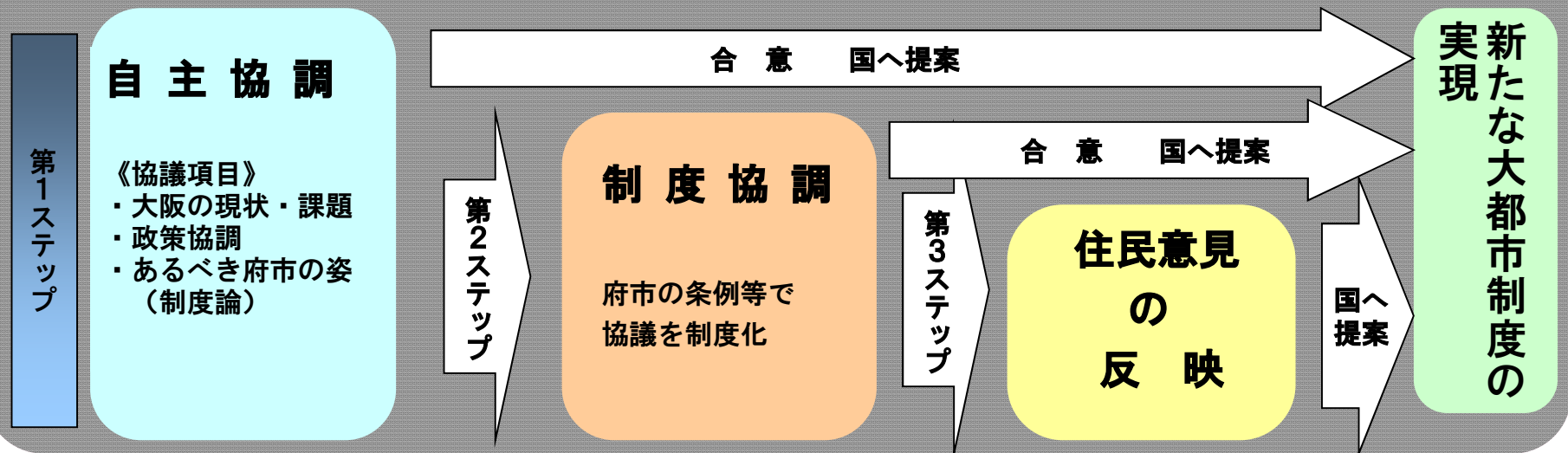
5 新たな府市の枠組みの構築に向けて

府市の協議の必要性

◆府市の中で協議を尽くし、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速やかに構築。

◆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。
※特別市運動、市域拡張をめぐる対立の歴史に学ぶべき。

協議の行程



5 新たな府市の枠組みの構築に向けて

実効性ある協議の場

◆実効性を高めるために、以下の工夫

➢ 協議機関において円滑に協議が進み「合意」できるような仕組み

➢ 合意できない場合の対応方法

➢ 合意事項が確実に履行される仕組み

【試案】

1 位置づけ

条例に根拠を持つ任意の協議会

2 構成

次のような案が考えられる

A案 知事・市長（トップ会談）

B案 知事・市長・府議会・市会（政治主導で解決）

C案 知事・市長・議会・府内市町村・

地域住民・有識者

（利害関係者を含む多様なメンバーで解決）

D案 知事・市長・有識者

（団体調整を基本に斡旋機関）

3 協議方法

協議会は常設機関、必要に応じ部会設置

4 協議期間

項目毎に協議期間を設定

5 合意方法

協議により一致することが基本

合意事項を「計画」「協定」あるいは「報告」として定める

6 決定事項の尊重

協議会での決定事項への尊重義務

7 議会との関係

協議結果、協議経過を必要に応じ議会に報告
意見の聴取、議会としての意見開陳

6 新たな大都市制度を議論するにあたっての論点整理 ～府市協議のたたき台づくりに向けた10の基本原則～

◆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。

◆大阪における自治体像

【自治体構造】

②役割分担と責任分野の明確化の原則

自治体は基礎自治体と広域自治体で構成し、両者の役割分担と責任分野を明確化。

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。

【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、主役である基礎自治体が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、議論を深めていく必要。

【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広域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、現在の大阪府域で広域都市機能を一元化。
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

都市はお互いに支えあうことで成立。仮に大阪市を再編する場合は、財政調整の仕組みを導入することが必要。

7 現行の大都市制度の評価

◆都区制度の評価

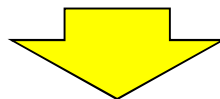
- 都と特別区の間で役割分担等について議論があるところであり、大阪において、都区制度をそのまま単純に適用することには、ならないのではないか。

（東京都・・・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
特別区・・・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

◆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、一律の制度でくくることには限界がある。

	最 大	最 少
人口	横浜市(3,579,628人)	岡山市(696,172人)
面積	浜松市(1558.04km ²)	川崎市(144.35km ²)
昼夜間人口比率	大阪市(138.0%)	川崎市(87.1%)



◆多様な大都市制度の構築

- 大阪にふさわしい新たな大都市制度を実現する必要。

8 大阪における自治体像

◆基礎自治体と広域自治体の役割分担

➢主役は基礎自治体。

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。

◆基礎自治体は住民の「安心」を支えるきめ細かく総合的な役割。

(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、センター的な図書館、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。

◆圏域全体の「セーフティネット」の確保として基礎自治体の「ボックス(後方支援)」の役割。

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。

- ・ 国民健康保険の運営
- ・ 生活保護への支援

※ なお、基礎自治体優先の原則は、広域自治体との適切な役割分担に基づくものであり、役割分担を超えて、基礎自治体に過度の権限を押し付けるものであってはならない。

9 基礎自治体のあり方

- ◆住民に身近な基礎自治体として自治機能を充実強化することが求められる。とりわけ、行政区をどうしていくかが問われている。
こうした観点からは、大阪市を住民がコントロールできる適切な大きさに再編することが考えられる。
- ◆一方で、各区への分権（都市内分権）を進め、基礎自治体に近い自治機能の充実を図ることを検討すべきとの指摘もある。

各区への分権（都市内分権）

- ・区役所機能の強化で、住民に身近なところで解決する体制を充実できるのではないか。
 - ・住民参加による地域課題の解決が図られるのではないか。
 - ・歴史的・文化的な一体性を確保できるのではないか。
- 一方で、行政区にとどまる限り、基礎自治体になり得ないとの限界。

大阪市の再編

- ・議会を通じて、住民自らが選択し決定できるようになる。
 - ・議員選出の単位と政策決定の単位が同じになり、政治と行政が一致。
 - ・周辺市と対等な関係が築かれ、水平連携が進むのではないか。
 - ・政令指定都市でなくなることで、区域分断的な特別市的運用が解消されるのではないか。
- 一方で、歴史的・文化的な一体性・統一性が失われ、格差が生じるなどの課題。

10 広域自治体のあり方

1 広域自治体のあるべき姿

- ◆広域に影響のある都市計画や拠点開発など、基礎自治体の利害を超えた、広域の視点をもって取り組む分野については、基礎自治体間での調整、連携だけでは限界があることから、広域自治体が権限をもって行うべきではないか。
- ◆広域自治体が基礎自治体と協議しながら大阪都市圏全体の戦略を考え、広域の計画を策定。この計画に基づき、広域自治体と調整しながら、基礎自治体が個々の都市計画決定や開発事業を進めるといことも考えられるのではないか。

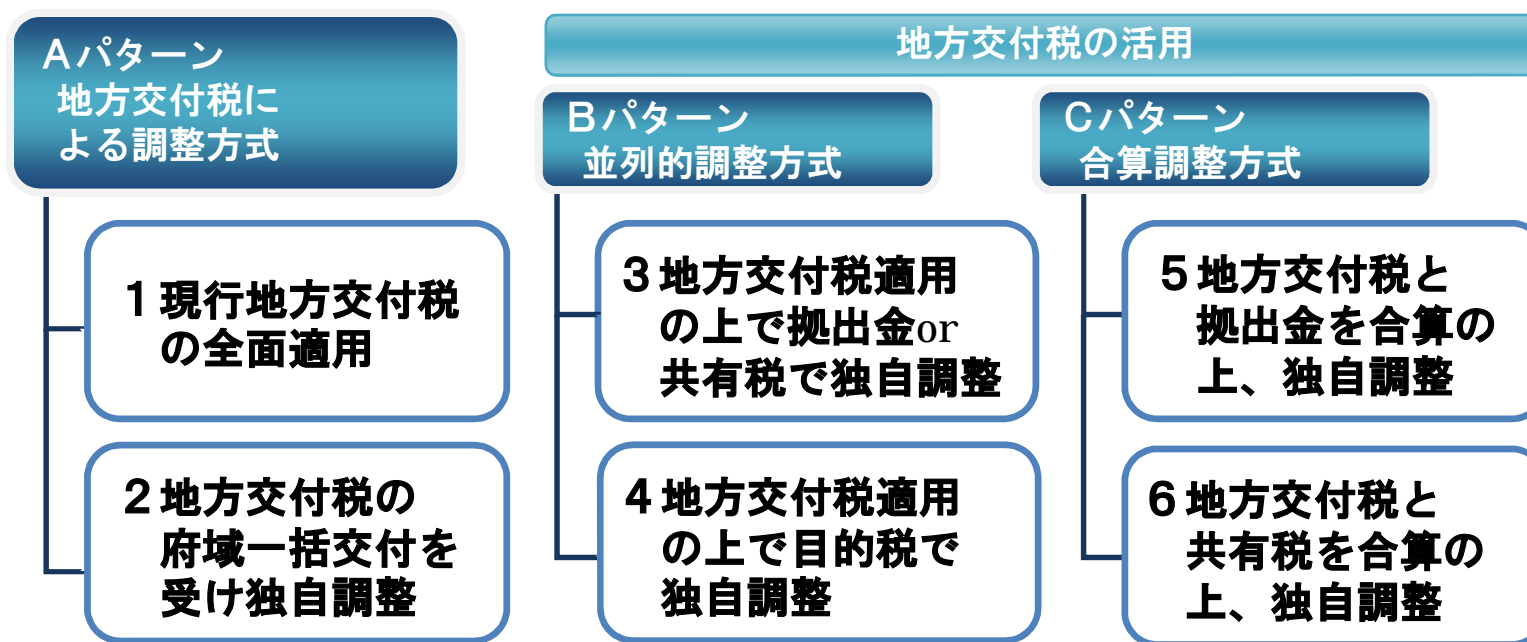
2 広域自治体の範囲

- ◆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、ほぼ全域で都市化している大阪府域で考えるべき。
- ◆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。

11 財政調整制度

- ◆ 大阪府域を再編するとした場合、現行の地方交付税制度を活用した財政調整制度を図る必要。
- ◆ 論点としては、どこに原資を求め、何を基準に誰が財政調整を行うのか。また、財政調整を行う対象区域をどうするのか。更に、広域自治体との関係をどうするのか。
- ◆ 想定される対応案のイメージとしては、以下の3パターン6案のイメージ。
- ◆ 更に、検討を深めていくことが必要。

◆ 3パターン6案のイメージを整理

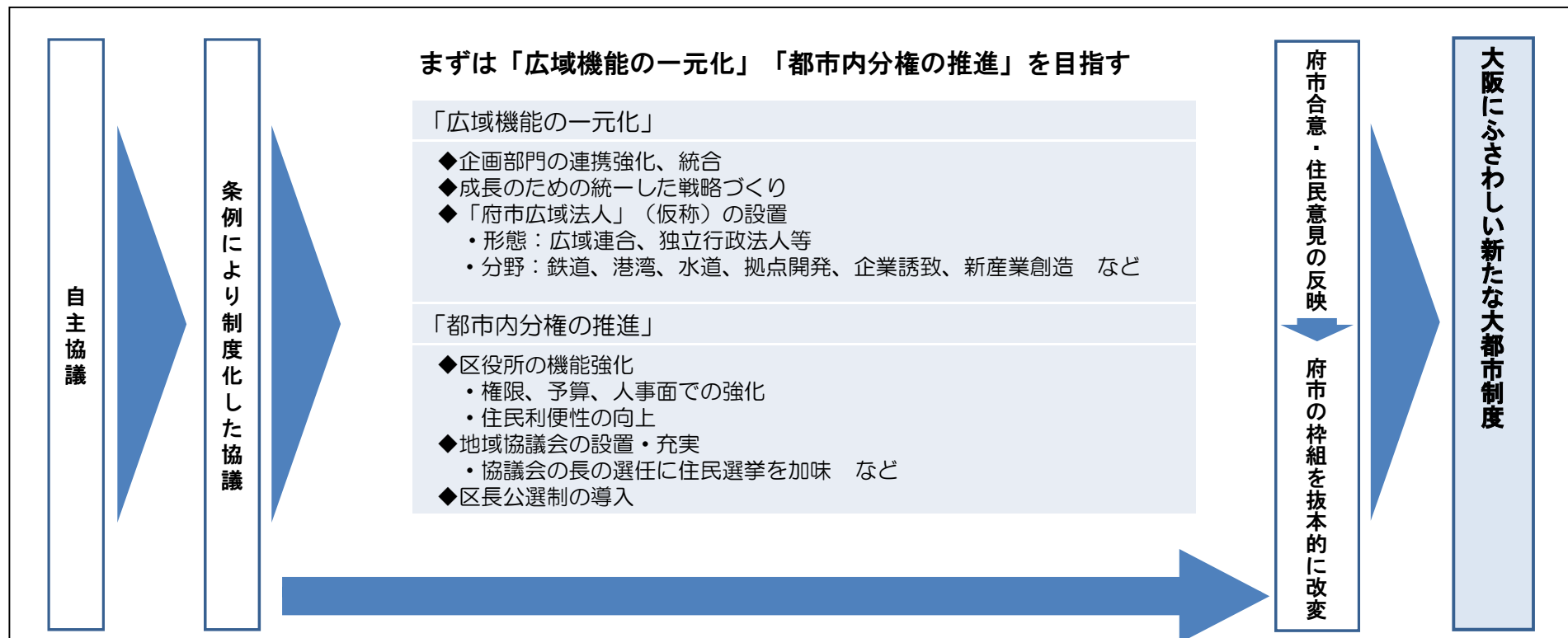


12 新たな大都市制度の意義と実現シナリオなど

◆ 新たな大都市制度を実現する意義

- 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、基礎自治体、広域自治体がそれぞれの責任を果たしながら、住民の「安心」を支えるための施策と、そのための圏域の「成長」を支える施策を強力に推進することができるのではないか。
- 大阪市を再編することで、公選の首長、議会のもと、住民自らが地域のことを決定し責任を持つことができるようになるのではないか。自治機能が向上することで、それぞれの地域の実情に応じたサービス提供ができるようになるのではないか。
- 巨大で重たい2つの自治体である府市の二元体制が改められ、身近で機能の充実した小回りの利く複数の基礎自治体と、身軽で機能を重点化した機動的・戦略的な広域自治体に再編され、多元的で簡素・効果的なガバナンス体制が構築されるのではないか。

◆ 新たな大都市制度 それに至るシナリオ イメージ



1 3 大都市制度の態様(1 / 4)

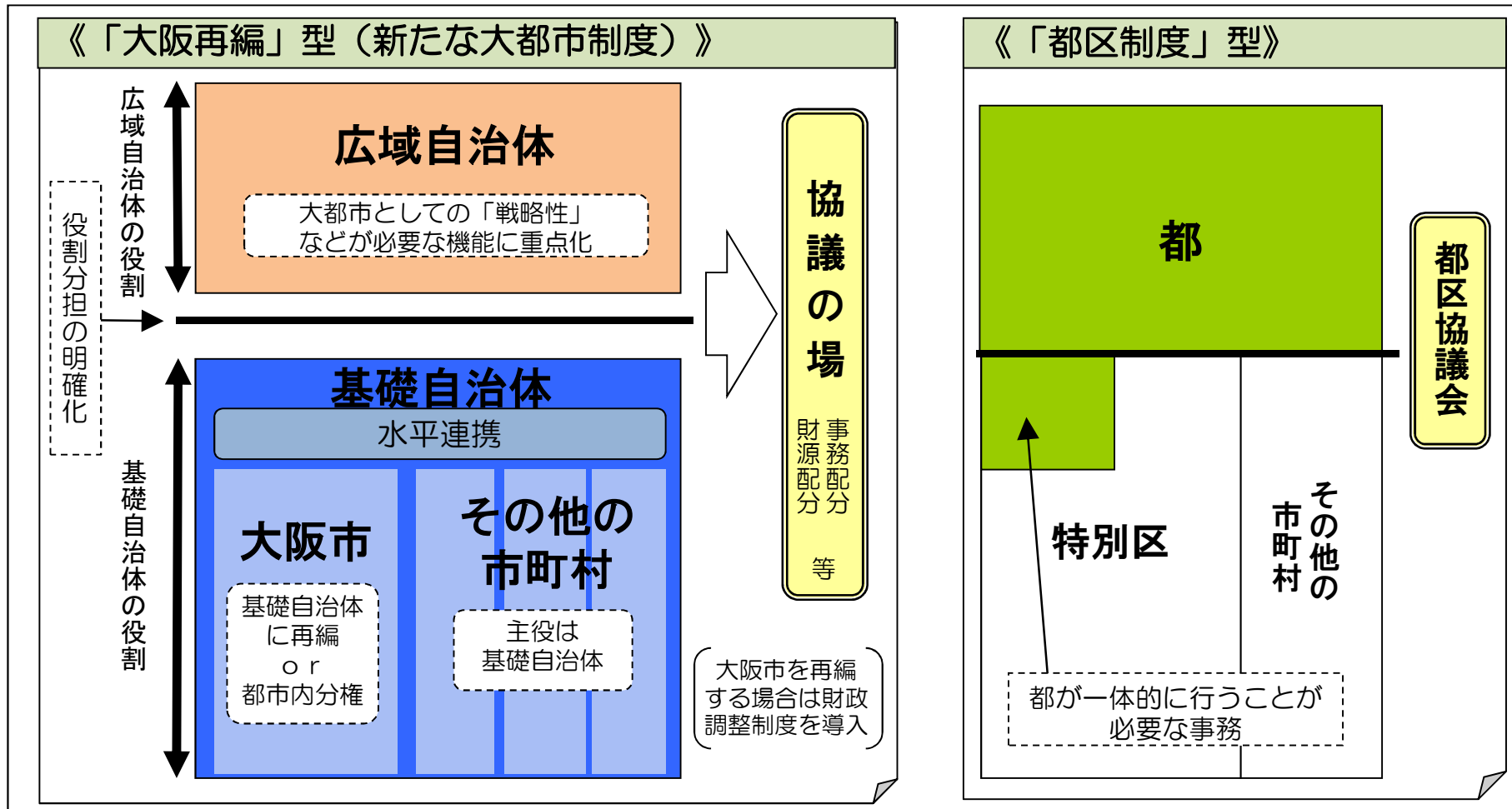
◆大都市制度の態様 ⇒ 府民、市民が自ら考え、選択することで、大阪にふさわしい大都市制度を！

	「大阪再編」型（新たな大都市制度）	「都区制度」型
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 基礎自治体が主役となるような役割を大幅に拡大し、身近な行政を総合的に担う。 広域自治体の役割は圏域の「成長」を支えるための戦略性や統一性が求められる分野に重点化。 地方交付税制度を活用した独自の財政調整制度を導入。 	<ul style="list-style-type: none"> 都が都市としての一体性・統一性を確保するため、広域機能と基礎機能の一部（消防・水道等）を担う。 都が固定資産税等を徴収し、都と特別区という垂直の財政調整と特別区間という水平の財政調整を担う。
実現シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> 大阪府と大阪市を廃止し、現在の大阪府域を新たな広域自治体に再編するとともに、現在の大阪市域を複数の基礎自治体（普通地方公共団体）に再編。 	<ul style="list-style-type: none"> 大阪府と大阪市を廃止し、都のもとに、大阪市の行政区を特別区（特別地方公共団体）に再編。
適要	<ul style="list-style-type: none"> 住民に近い基礎自治体の機能の充実とともに、機動的。戦略的な広域自治体の実現が可能だが、抜本的な法制度の整備が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> 広域自治体の権限が強く、都市の一体性・統一性を確保しやすいが、不完全な2層制で、基礎自治体の住民に近い自治の範囲が限定的。

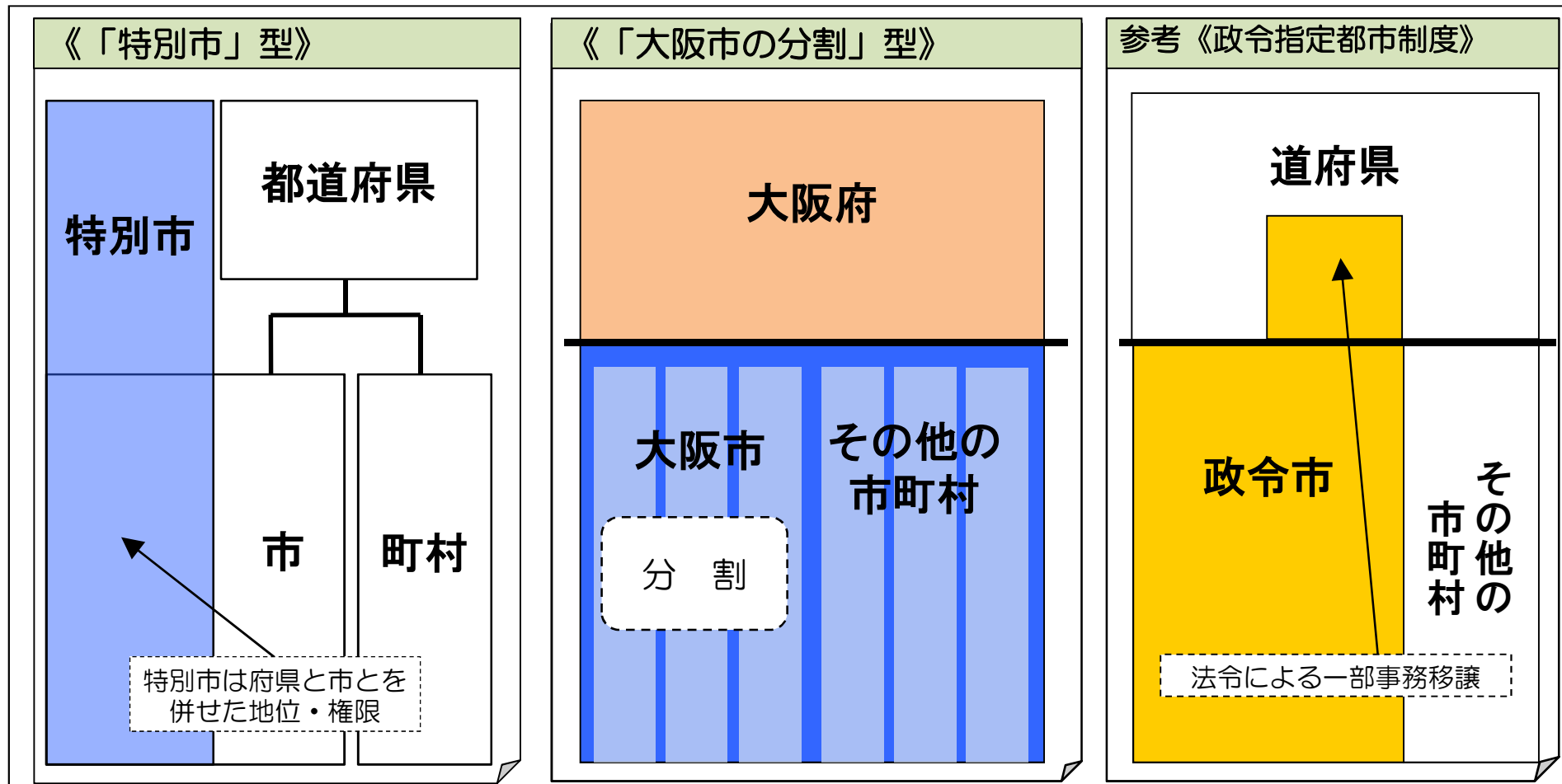
1 3 大都市制度の態様(2 / 4)

	「特別市」型	「大阪市の分割」型
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 特別市が広域機能と基礎機能を併せて担い、身近な行政から広域行政まで担当し、全般的な都市経営を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> 現行の府県と市町村の関係を変えずに、大阪市を複数の基礎自治体〈現行の市と同様の権限を持つ普通地方公共団体〉に再編。政令指定都市機能は現行の大阪府に返上。
実現シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> 大阪市域だけでは都市エリアがカバーできていないため、市が府域の全市町村を合併し市域を拡大して特別市を設置。この場合府は解散。 または、現行の市域のみをもって特別市を設置。 いずれのケースも広域自治体と基礎自治体を兼ねる自治体。内部に行政区を置く。 	<ul style="list-style-type: none"> 現行の地方自治法の「廃置分合」の規定に基づき大阪市を分割。
適要	<ul style="list-style-type: none"> 広域機能と住民に身近な基礎機能をひとつの自治のもとで実現することに限界。都市圏の分断を招く。 	<ul style="list-style-type: none"> 現行の府県制と市町村制を前提。分割された基礎自治体間で大きな財政格差が残る。

1 3 大都市制度の態様(3 / 4)



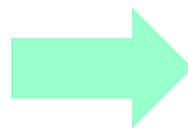
1 3 大都市制度の態様(4 / 4)



1 4 新たな大都市制度構築に必要な法改正

◆画一的な大都市制度

(都区制度、政令指定都市制度)



◆多様な大都市制度を

自ら選択できるような制度

> 基本的には、地方自治法の改正。

・「ホームルールチャーター（自治憲章）」

・又は、「大都市が自ら選択できるような大都市制度」

} を一般的制度として導入。

> あるいは、地方自治法に、地方自治特別法制定の手続き(地域からの提案、国との協議)を追加。

⇒大都市制度に関する地方自治特別法の立法。

> 最終的には住民自らが住民投票により選択していくという手続きが必要。

法改正に必要と考えられる条項

- | | |
|---|--|
| 1 | 各地域が自らふさわしい大都市制度を選択することを可能とする理念を定めた条項 |
| 2 | 自治体構造(広域自治体と基礎自治体の関係)の特例を可能とする条項 |
| 3 | 事務配分の特例を可能とする条項 |
| 4 | 財源配分、財政調整の特例を可能とする条項 |
| 5 | 上記の特例を地域の合意で決める協議機関の設置に関する条項
※協議機関は恒常的なものとし、あわせて、事務配分の疑義等に関して、第三者が調停等を行う裁定機関も設置 |
| 6 | 上記特例の実施に至る手続きに関する条項
※協議機関での協議が整えば、関係自治体の議会の議決を経て、総務大臣経由で内閣に申請、国会の承認。以上の手続きに加えて住民投票を実施 |

※地方交付税の配分を地域で可能とするには、地方交付税法、さらには地方税法等の改正も必要