

大阪府自治制度研究会「中間とりまとめ」 に対する大阪市の見解

平成 22 年 11 月 17 日

大 阪 市

目次

| | |
|----------------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 1 自治体の役割についての本市の見解 | 2 |
| (1) 本市の基本的スタンス | 2 |
| (2) 本市がめざす次代の行政の姿 | 3 |
| (3) 自治体内部における取組み | 4 |
| ○めざすべき都市像 | 4 |
| ○実現のための取組み | 4 |
| ○都市内分権の推進～自治機能の充実強化のため～ | 5 |
| 1) 「地域活動協議会（仮称）」の自主的な形成に向けた支援 | 5 |
| 2) 区役所・市役所力の強化 | 5 |
| (4) 水平連携実現に向けた本市の取組み | 6 |
| ①政令指定都市の連携 | 6 |
| ②近隣市町村との連携 | 7 |
| ③新しい広域行政体の創設について | 7 |
| 2 「中間とりまとめ」に関して | 8 |
| (1) 「中間とりまとめ」の構成イメージ | 8 |
| (2) ポイント別見解 | 9 |
| ①大阪の現状分析 | 9 |
| ②大阪市の圏域への貢献 | 14 |
| ③府市の関係（ケーススタディに対して） | 16 |
| ④府市の関係（二元行政・二重行政） | 20 |
| ⑤「経済低迷と行政制度の因果関係」と「新たな府市の枠組みの構築」 | 21 |
| (3) その他の事項 | 24 |
| ①府市の関係（愛知県・名古屋市と比較して） | 24 |
| ②広域自治体と基礎自治体の役割分担 | 26 |
| ③大阪市の再編 | 27 |
| おわりに | 32 |

はじめに

大阪市では、平成 22 年 7 月 15 日に「地域主権確立宣言」を発表し、「自治の主役は地域住民」との基本原則のもとに「自治体のあり方」とは直接行政の担い手である基礎自治体が基本であること、また、広域自治体の役割は間接行政として圏域の調整機能に限定され、将来的には現在の府県域を越える、より広域の間接行政体に発展解消されるべきとの考え方をお示ししました。

あわせて「基礎自治体優先の原則」の考え方を徹底し、自治体を取り巻く今日的状況も加味した「行政事務事業の分類（中間案）」を発表し、大阪府が実施し、大阪府自治制度研究会（以下「研究会」という。）に報告した事業仕分けとの考え方の違いも、お示したところです。

住民の信託を直接受ける基礎自治体が優先であるとの基本原則に立つ本市は、住民の安心安全と、社会の経済発展とのプラスの循環を総合的に支えることこそが使命であり、関西圏域を牽引する、歴史的に形成されてきた本市を分割する等の論には全く与しないところです。

一方、研究会では、同年 4 月 22 日の第 1 回研究会から計 7 回が開催され、9 月 22 日に「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」（以下「中間とりまとめ」という。）を発表されました。研究会によるこうした貴重な研究成果には敬意を表するものです。

この間、同年 8 月 6 日に行われた大阪市に対するヒアリングの場において、研究会の委員の方々と意見交換を行い、本市が考える「自治体のあり方」さらに「都市内分権についての取組み」についてご説明をさせていただいたところですが、このたび「中間とりまとめ」が研究会から発表されたことを受け、改めて本市の考え方や取組み等について申し述べたいと考えます。

また「中間とりまとめ」では、府市の協議の必要性や、基礎自治体優先の原則の徹底、基礎自治体間の水平連携の積極的な活用など、本市見解と軌を一にする考え方も見られる一方で、現状分析や大阪市のこれまでの取組み等について、本市としても見解を有する箇所がいくつか見受けられることから、そういった箇所について本市の見解等を申し述べたいと考えますので、よろしくお願いたします。

研究会におかれては、本市の見解もご参考にいただき、今後予定されている最終報告の取りまとめにむけて、議論をいっそう深めていただければ幸いです。

1 自治体の役割についての本市の見解

(1) 本市の基本的スタンス

基礎自治体優先の原則を徹底すること

地域住民の多様なニーズに適切に対応するため、地域における事務は可能な限り基礎自治体が処理し、広域自治体の役割は圏域の調整機能など、あくまでも限定的なものとする考え方（基礎自治体優先の原則）を徹底する。

なお、「基礎自治体優先の原則」とは、あらかじめ「身近な行政サービス」に事務事業を限定して基礎自治体に優先的に行わせるということではなく、「近接性の原則（ニア・イズ・ベター）」に基づく責任と決定の透明性の最適化という観点から、まずは住民に一番近い自治体に、包括的に事務事業を優先的に配分して総合的に行わせるということである、ということはいうまでもない。

基礎自治体間の水平連携を推進すること

財政規模・人口規模などから単独の基礎自治体で遂行することが非効率となる事務や、効率的な行政運営の面で協力すべき事務については、積極的に基礎自治体間の水平連携を推進する。

特に、成熟した自治体が多い大阪都市圏、さらに京阪神都市圏においては、人的、物的交流も頻繁であり、お互いの有形無形の資産の蓄積を活用し相互に補完しあいながら、水平連携を行っていくことこそが、低成長時代における施策の集中と選択に寄与することができる。

広域自治体は圏域の調整機能に徹すること

基礎自治体間の水平連携によっても処理することが、なお困難な事務については、調整機能の一環として、広域自治体に代行させることは可能である。

ただし、その場合は事務の委任であり、権限・財源は一義的には基礎自治体に留保されるべきである。

広域業務は広域連合へ、そして関西州へ

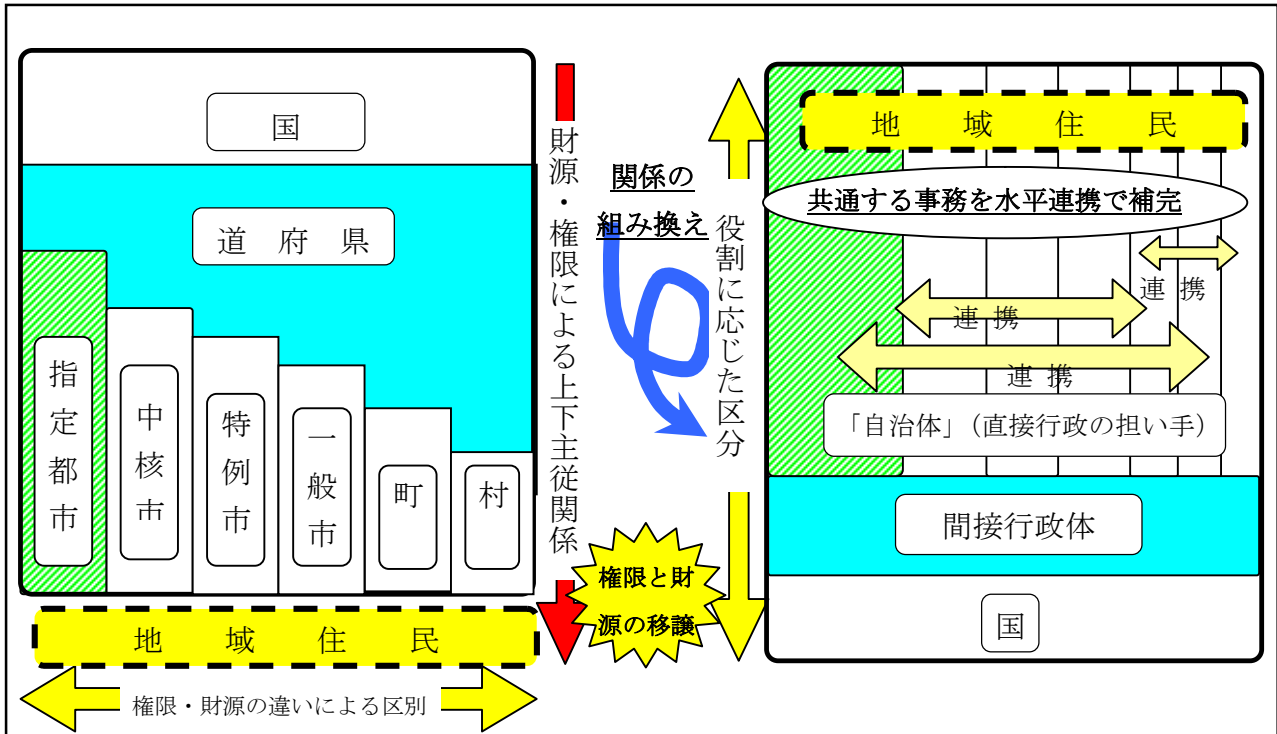
交通・情報通信網の発展により人や物の流れは広範囲に及び、広域自治体が調整すべき範囲は府県の境界内に止まらず拡大しており、それを展望した広域行政組織の設立が不可欠である。

基礎自治体優先の原則を徹底し、現在の府県は権限と財源を基礎自治体に移譲して基礎自治体間の水平連携を推進するとともに、国の地方支分局からの権限・財源の移譲も進め、広域的な行政課題対応に特化していくために、発展的に解消していくことを意識すべきである。

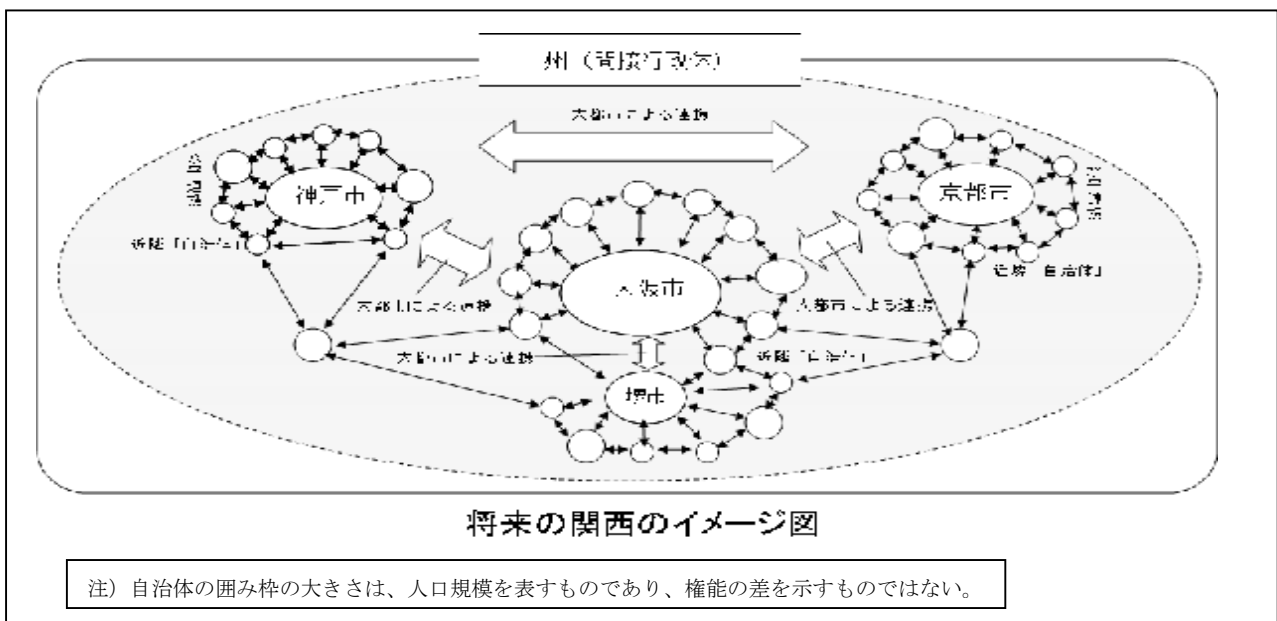
その意味でも、今回設立が確実となっている関西広域連合は画期的なものであり、将来の関西州につなげるべく、具体的な効果を生み出していくべきである。

(2) 本市がめざす次代の行政の姿

- 本市がめざすのは以上の基本スタンスに基づき、国、都道府県及び市町村相互の関係を、従来の権限と財源に基づく上下・主従・孤立の関係から、住民に対しての役割に応じた新たな対等・協力の関係に組み替えることであり、これをとおして、地域住民と一体となって地域社会の自己決定・自己責任の自由領域を拡大していくことである。



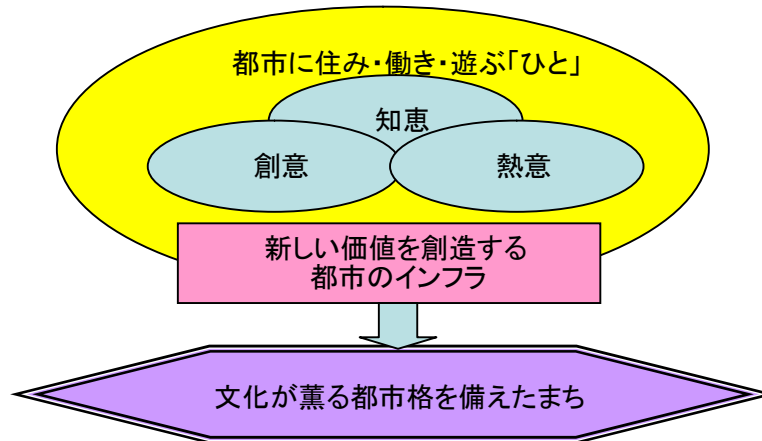
- この関係のもと、都市間の水平連携を積極的に進め、基礎自治体が市域、圏域、そして関西の発展に相互に貢献すること、かつ広域行政体は、基礎自治体のそういう働きを調整・補完する目的で、「圏域」内の重要な骨格を形成するための基本的な計画の立案や、「圏域」全般に渡る物流・情報ネットワークの整備、環境・水利施策等を実施すること、そういった行政の姿をめざす。



(3) 自治体内部における取組み

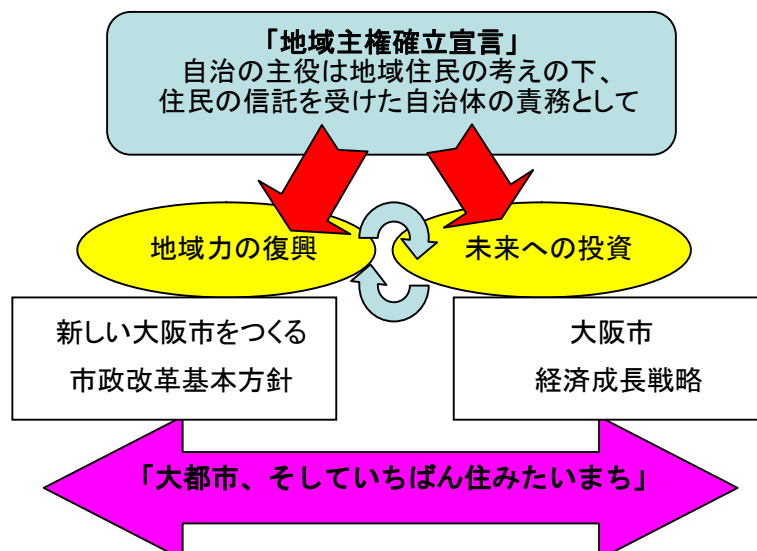
○めざすべき都市像

- ・「工業社会」から「知識社会」へ、「経済成長のみを重視する社会」から「心の豊かさや生活の質を重視する社会へ」と変化しつつある時代を踏まえ、先人たちが作り上げてきた都市基盤や、都市魅力を形作る豊かな歴史・文化、大阪都市圏を支える産業・経済の集積という大都市としての資源を活用し、誰もが住みたいとあこがれるまちをめざしている。
- ・そして都市に住み、働き、遊ぶ「ひと」の「知恵」、「熱意」、「創意」を新しい価値を創造する都市のインフラとして、都市格の高いまちを作っていく。



○実現のための取組み

- ・よりよき地域社会・コミュニティが、よりよき経済成長を実現し、その成長がコミュニティを豊かにする。
- ・住民の安全と安心を支える仕事と、経済活動を支える仕事、どちらが先で、いずれかが優先といったことではなく、どちらも実現することが住民の信託を受けた基礎自治体の責任であり仕事である。
- ・その「良い循環」を作るための政策的指針として、(仮称)「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver. 1.0」(素案)と「大阪市経済成長戦略」(中間とりまとめ)を策定した。今後、具体的施策を行っていくことで、「大都市、そしていちばん住みたいまち」を実現していく。



○都市内分権の推進～自治機能の充実強化のため～

大阪市では、平成 22 年 10 月 26 日、新たな市政改革に向け、(仮称)「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver.1.0」(素案)を取りまとめた。

新たな市政改革では、「地域から市政を変える」という理念のもと、地域力の復興や区役所・市役所力の強化による都市内分権の推進や、持続可能な大阪市を支える行財政基盤の構築などにより、大阪市のあり方の基本的な枠組みを改革し、将来にわたって活力あふれる「元気な大阪」を実現することをめざすこととしている。

本市では、地方自治の機能を充実強化する方策として、大阪市の再編ではなく、都市内分権を推進すべきと考えているが、現在検討している具体的な取組みについては、以下のとおりである。

1) 「地域活動協議会(仮称)」の自主的な形成に向けた支援

- ・ みんなで支え合う新しい形の地域社会をつくるための取組みのひとつとして、「地域活動協議会(仮称)」の自主的な形成に向けた支援を行う。
- ・ 「地域活動協議会(仮称)」は、おおむね小学校区単位で、地域のことについて、地域団体・企業等や多様な人材が集まり、地域の将来像を共有しながら、地域活動や課題解決に向けた取組みを実際に行う仕組みとなる。
- ・ 「自分たちの住んでいる地域は自分たちで良くしていく」という意識のもとで、これまでも多くの活動団体や、個人の方々の強固なネットワークなどがあり、「地域活動協議会(仮称)」は、そういった連携によって、自主的に作っていただくものだと考えている。
- ・ 具体的には、子育て支援や高齢者の見守り、防災・防犯などの具体的な取組みを通じて、活動の輪を広げていただくとともに、区役所が、この「地域活動協議会(仮称)」の設置や運営にあたって、さまざまな面で支援していきたいと考えている。(来年度モデル的に設立に向けて取り組んでいただけよう調整中。)

2) 区役所・市役所力の強化

- ・ 地域力の復興と公共の再編をめざして、まちの元気をしっかり応援できる区役所、そしてそれをバックアップする市役所をつくる。
- ・ なかでも、区民に身近な区役所を強化するために、3つのことを検討中。

①地域を担当する職員の強化

- 地域課題の解決に区民の皆さんと力を合わせて取り組むために、地域を担当する職員を強化する。地域の会議や活動に積極的に参画し、地域が直面している課題にともに取り組んでいく。

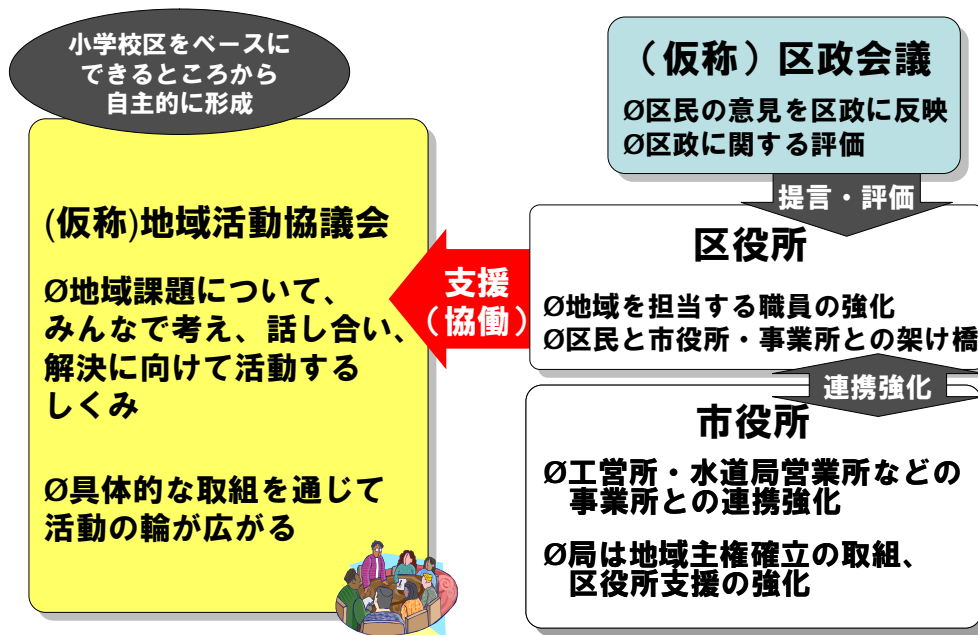
②区民と市役所・事業所との架け橋

- 多様な相談をいったんは区役所で受け付け、工営所や水道局営業所などの関係部署との連絡調整を十分に行っていくことで、相談に来られた市民の方にできるだけ負担をかけないようにする。また、市役所では、事業所と区役所の連携をよりいっそう強める中で、しっかりと区役所を支援するというかたちをとっていく。

③(仮称)「区政会議」の設置

- 区政を推進するエンジン役としての役割を期待し、「区政会議（仮称）」を設置する。メンバー構成など、それぞれの区の実情に合うように留意し、地域の主体的な活動を、区役所と市役所がしっかりと支援していく。これによって、地域の活力を高め、将来にわたって「元気でいちばん住みたいまち、大阪」をめざしていく。

地域力の復興と区役所・市役所力の強化



（４）水平連携実現に向けた本市の取組み

①政令指定都市の連携

- ・ 関西４政令指定都市との連携を進め、包括連携協定を締結。
- ・ 国の「国際コンテナ戦略港湾」選定をめざし、神戸市など計６団体で申請。阪神港コンテナターミナル全体を一元的に経営する港湾経営主体の確立に向けた施策などを提案。評価順位１位で阪神港が選定。
- ・ 大阪市の生活保護行政特別調査プロジェクトチームに全国の政令指定都市も参画して議論・検討し、その内容を踏まえ、国に対し生活保護制度の抜本的改革を提案。
- ・ 生活保護に関する自治体間の情報共有や意見交換などを進めていくため、「大阪市生活保護自治体連携掲示板」を開設し、全国の政令指定都市も利用。
- ・ 省エネルギーの大切さをアピールするため、省エネルギーの日に関西４政令指定都市内の代表的な施設の一斉ライトダウンを実施。
- ・ 動物園への来場を促進するため、京都市・神戸市と連携事業を実施。
- ・ それぞれの強みのある分野に職員を相互に受け入れる人事交流を京都市と実施。
- ・ 今後、関西の政令指定都市と、観光情報の発信に関する連携や、ビジネス分野での連携をいっそう

進めていく予定。

②近隣市町村との連携

- ・「大阪市隣接都市協議会」の取組み

昭和 31 年、行政上の諸課題を都市圏全体の視点で解決するための機関として、大阪市隣接都市協議会を設立。

現在は 11 市により構成され、上水道事業の技術協力、人材育成の連携、図書館の相互利用、被災市民の受入れ協定の締結、加盟市職員に対する大阪市施設における研修実施等の連携事業を行っている。

- ・「大阪・八尾両市行政協力協議会」の取組み

都市圏の拡大に伴う広域的行政需要に対処すると共に、共通する都市課題の解決を図るために、昭和 36 年に協定を締結し協議会を設置。

この間、地下鉄の八尾南駅への延伸、ごみ焼却工場の設置、社会福祉施設の建設など行政各般にわたり協力関係を築いている。

- ・「救急安心センターおおさか」の取組み

当初、国からモデル事業として府に問い合わせがあったものの府が断ったため、平成 21 年 10 月から半年間大阪市消防局がモデル事業として実施。

大阪市消防局が呼びかけ、平成 22 年 4 月からは府内 15 市が参画して発足。12 月からは府内全市町村を対象を拡大し救急医療相談サービスを提供することが決まっている。

- ・「水道市外分水」の取組み

自ら水道施設を設置することが困難である場合など（＝地理的条件により給水困難な地域など）、当該市町村からの要請により暫定的に用水の供給を行っている（現在・豊中市、吹田市、寝屋川市、門真市、東大阪市、大東市）。

市外分水は暫定的なものとして位置づけられており、市外への給水を大幅に拡大するには、大阪市が用水供給事業の認可（厚生労働大臣の認可）を取得する必要がある。

その際には、「大阪府広域的水道整備計画」の改定が必要であり、その改定には、府及び府内全ての市町村の同意が必要となる。

なお、大阪市が新たに用水供給事業を行うことは、府（企業団）の用水供給事業にとってその分だけ需要減につながることから、企業団の構成団体としての立場を合わせ持つ 42 市町村からの同意を得ることは事実上、難しいことも考えられる。

③新しい広域行政体の創設について

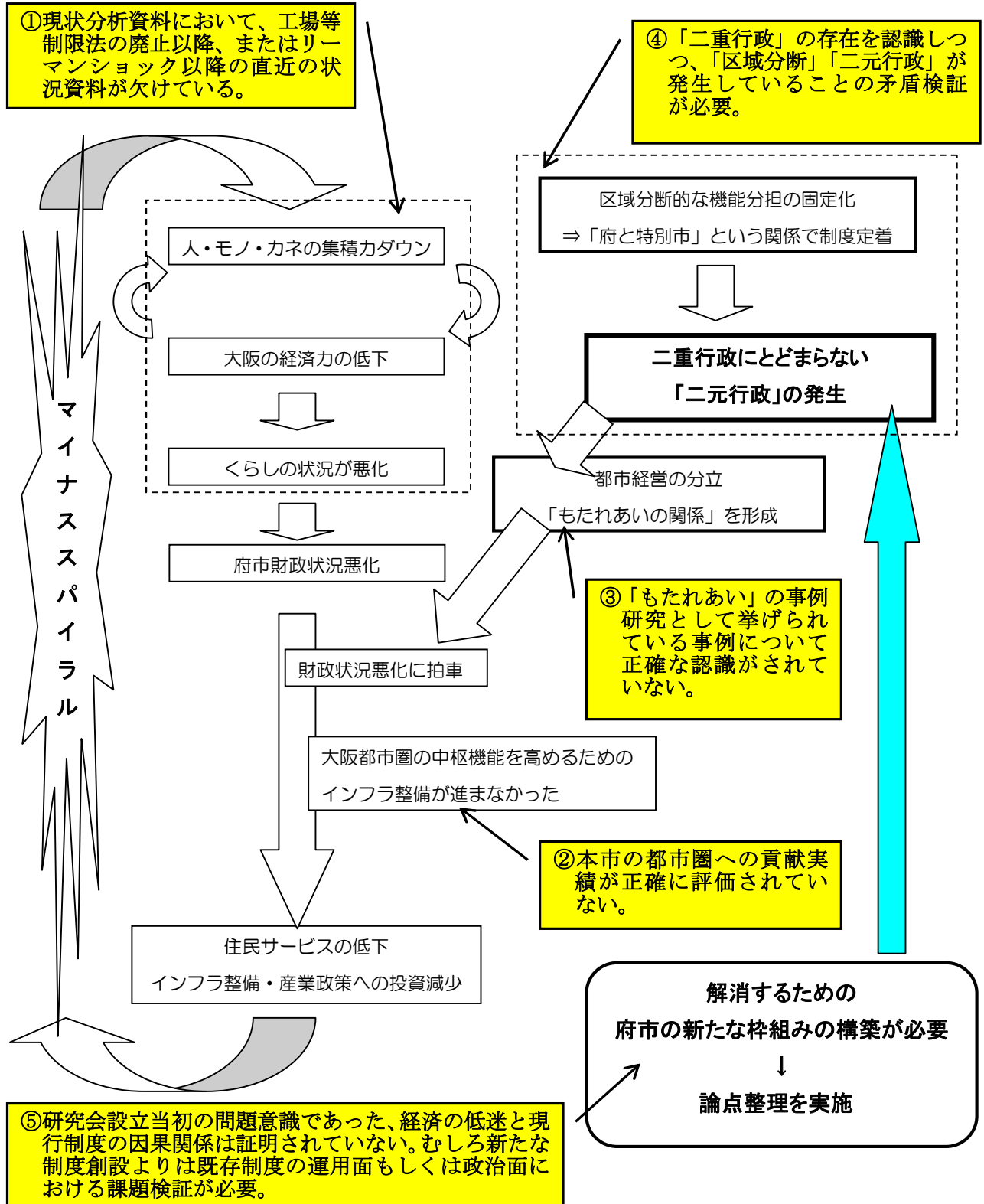
- ・関西広域連合設立のための検討については、財界も含めた関西広域機構に参加し協力を行ってきた。
- ・今般発足予定の関西広域連合に関して、当初は他の政令指定都市とともにオブザーバーとして参加することを表明している。
- ・さらに、広域連合設立当初の事務処理が一定落ち着いた段階で、正式に参加する旨の表明を行っている。

2 「中間とりまとめ」に関して

(1) 「中間とりまとめ」の構成イメージ

「中間とりまとめ」について、その論理構成を以下のとおりイメージ化するとともに、本市として見解を有する箇所を以下に示す。

【大阪府自治制度研究会「中間とりまとめ」論理構成イメージ】



(2) ポイント別見解

①大阪の現状分析 (P 3～P 6)

※ページは、「中間とりまとめ」のページを表す。(以下、同じ)

大阪経済が取り立てて悪いような統計分析を重ねているが、データ分析が不十分と言わざるを得ない。さらに、工場等制限法の廃止、リーマンショック以降の状況を踏まえれば、大阪を含む関西の投資の底堅い推移を示す統計などもあり、この間の環境産業へのシフト、湾岸エリアの再認識等についての正確な評価が必要である。

【一人当たりの大阪市民所得は、直近 5 年では全国でも高い水準で増加】

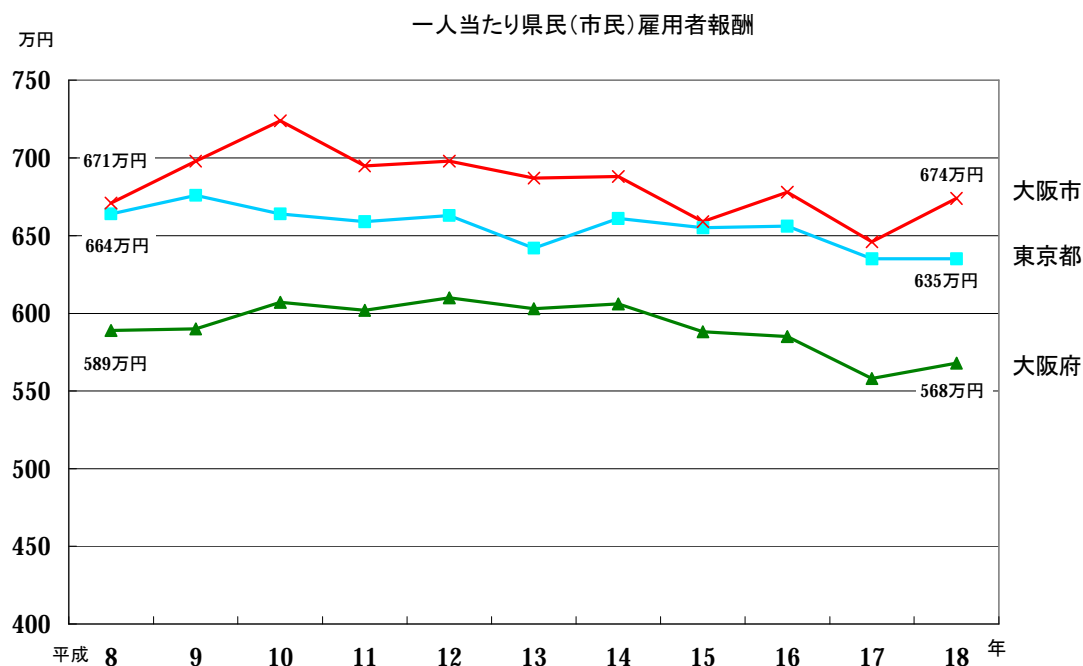
- ・ 府民（市民）所得について、平成 5 年と 19 年を比較して、府民（市民）所得の減少率の大きさを東京都と対比して指摘している。
- ・ しかし、直近 5 年（平成 15 年と 19 年の比較）では、工場等制限法が平成 14 年に撤廃された結果、ベイエリアを中心にパネルや電池などの工場が新設されるなど工場立地も進んできており、大阪市の市民所得は全国でも最も高い水準で増加している。

| | 10 年度 | 15 年度 | 19 年度 | 増加率 | |
|------|----------|----------|----------|---------|--------|
| | | | | 直近 10 年 | 直近 5 年 |
| 東京都 | 4,422 千円 | 4,310 千円 | 4,540 千円 | 2.7% | 5.3% |
| 愛知県 | 3,522 千円 | 3,362 千円 | 3,588 千円 | 1.9% | 6.7% |
| 大阪府 | 3,297 千円 | 2,953 千円 | 3,107 千円 | ▲5.8% | 5.2% |
| 大阪市 | 3,850 千円 | 3,198 千円 | 3,545 千円 | ▲7.9% | 10.9% |
| 全国平均 | 3,118 千円 | 2,947 千円 | 3,059 千円 | ▲1.9% | 3.8% |

(資料) 内閣府「平成 19 年度県民経済計算」より作成

【一人当たりの大阪市民雇用者報酬は、過去 10 年間一貫して東京都・大阪府を上回る】

- ・ 「県民（市民）所得」は、個人や自営業者の所得（給料や事業所得など）だけではなく、株式会社等の企業の所得（利益）なども含まれている。
- ・ また、当然のことながら、地域には高齢者が多い、少ないなどの地域性がある。
- ・ したがって、その地域の実質的な勤労者収入を計るには、県民所得を単純に県の総人口で割った「一人当たり県民所得」ではなく、県民雇用者報酬を県民雇用者数で割った「一人当たり県民雇用者報酬」を用いた検証が必要である。
- ・ 「一人当たり県民雇用者報酬」で比較すると、大阪市は東京都よりも高い水準を保ち、かつ、平成 8 年度と平成 18 年度との比較では、東京が減少しているのに対し、大阪市は増加しているという状況が明らかである。
- ・ また、大阪府全体の数値を併せて見ると、大阪府の減少を大阪市が緩和しているという状況も見て取れる。



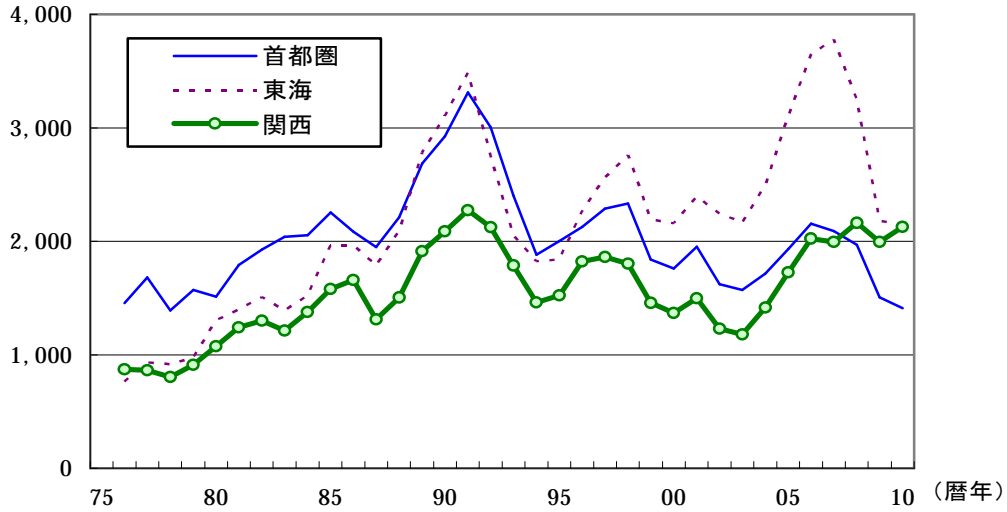
(資料) 内閣府「平成 19 年度県民経済計算」より作成

【関西製造業の設備投資は首都圏を凌駕し、東海に肉薄】

- 平成 22 年 8 月 31 日に株式会社日本政策投資銀行が発表したレポート「グリーン投資で勢いを増す関西のものづくり ～若返る関西製造業の設備年齢（ヴィンテージ）～」によると、「リーマン・ショック後の 2008～10 年にかけて首都圏、東海の投資が大きく落ち込んだのに対し、パネル産業や電池産業などグリーン投資が活発化した関西の投資は底堅く推移している。結果、2010 年の関西の製造業設備投資（全国比 19.9%）は、首都圏（同 13.2%）を凌駕し、東海（同 20.1%）に肉薄する見通しである。」としている。

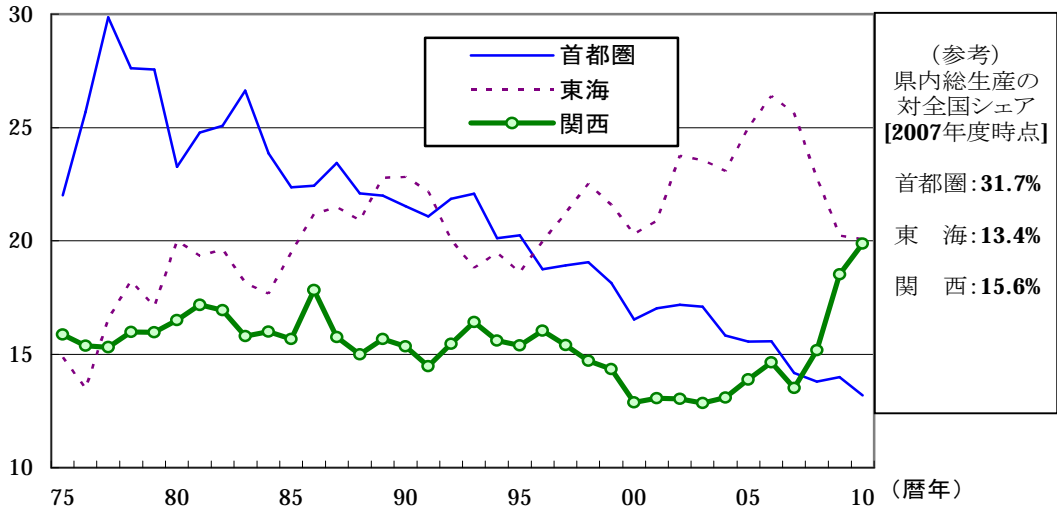
実質設備投資の推移（製造業）

（10億円：2000年基準）



全国に占める設備投資シェアの推移（製造業）

（単位：％）



- （備考）1. 経済産業省「工業統計表」、日本政策投資銀行「設備投資計画調査」、内閣府「国民経済計算」等より作成。
 2. 首都圏は1都3県、関西は2府4県、東海は静岡を含む4県で定義。
 3. 設備投資は従業者数30人以上の事業所の数値（除く土地投資）。
 4. 09、10年の数値は日本政策投資銀行「設備投資計画調査」のアンケート数値（年度値）を暦年換算して推計。
 5. 10年の数値の実質化は経済企画協会「ESPフォーキャスト」のGDPデフレーターの見通しを利用。

（資料）日本政策投資銀行作成資料より

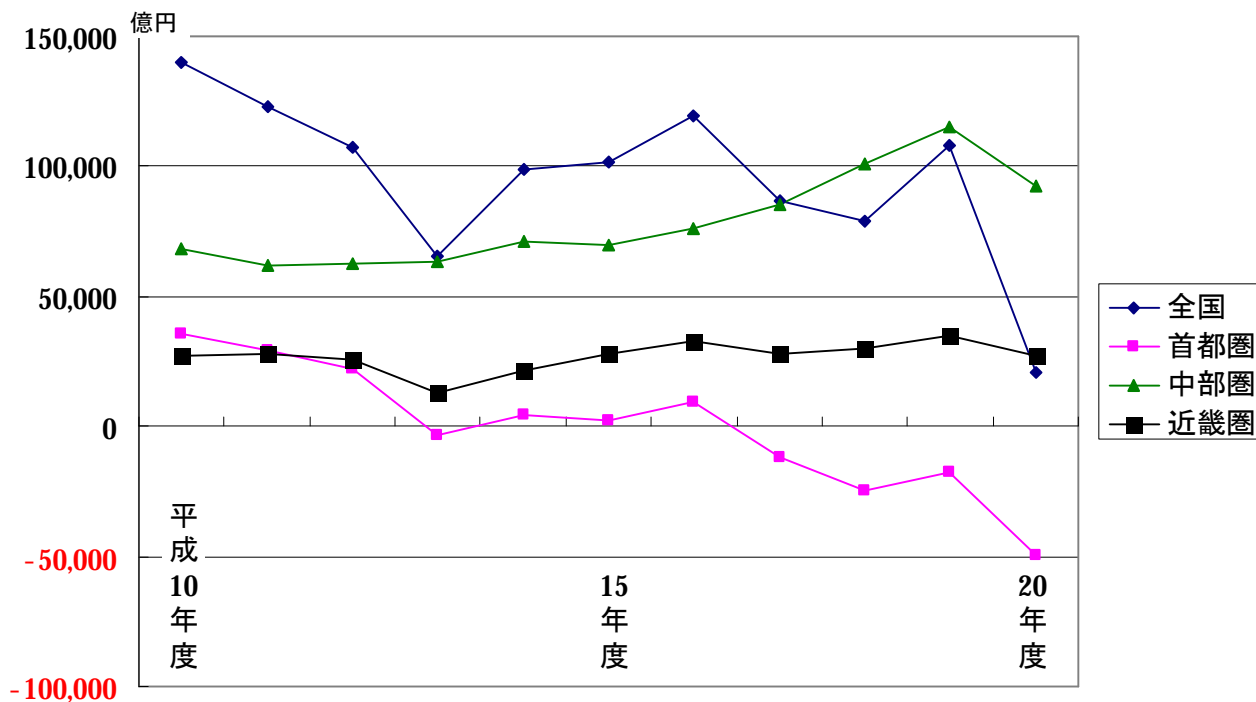
※ 設備投資統計における圏域

| | | |
|-----|------|--------------------------|
| 首都圏 | 1都3県 | 東京都・千葉県・神奈川県・埼玉県 |
| 東海 | 4県 | 岐阜県・愛知県・三重県・静岡県 |
| 関西 | 2府4県 | 大阪府・京都府・兵庫県・滋賀県・奈良県・和歌山県 |

【近畿圏の貿易黒字が堅調】

- ・ 近畿圏の貿易黒字は堅調に推移し、平成 12 年度以降、一貫して首都圏を上回っている。また、リーマンショック以後も首都圏や中部圏と比較して貿易黒字の落ち幅は少ない。
- ・ その背景として、自動車に偏重した産業構造になっておらず、満遍なく産業が集積している関西の強みや、パネルや電池の世界的需要などをあげることができる。

経済圏別貿易黒字額（輸出額－輸入額）の推移



(資料) 東京税関「首都圏の貿易動向について」(平成 21 年 5 月 27 日) より作成

※ 貿易統計における経済圏

| | | |
|-----|---------|--|
| 首都圏 | 1 都 7 県 | 東京都・千葉県・神奈川県・茨城県・ 栃木県・群馬県・埼玉県・山梨県 |
| 中部圏 | 5 県 | 岐阜県・愛知県・三重県・長野県・静岡県 |
| 近畿圏 | 2 府 7 県 | 大阪府・京都府・富山県・石川県・福井県・ 兵庫県・滋賀県・奈良県・和歌山県 |

【日本銀行「地域経済報告」：近畿は景気改善続くが東海など3地域で景況判断を下方修正】

- ・ 日本銀行が平成22年10月15日に取りまとめた最新の「地域経済報告」では、全国9地域のうち関東甲信越、東海、中国の3地域の景況判断を引き下げるとの判断がされた。
- ・ 景況判断を引き下げた3地域は自動車産業の影響が大きく、エコカー補助金の終了により、政策効果が薄らいだほか、海外経済の減速で輸出が鈍化したことが主因。特に自動車産業への依存が高い東海では、個人消費にもマイナスの影響が出始めている。
- ・ 一方、近畿では、生産や輸出がやや鈍化したものの、製造業を中心に改善が続いている。輸出はリーマンショック前の水準に戻っており、雇用者所得も改善傾向にあり、企業中心の景気回復は、家計にも波及しつつあるとしている。

②大阪市の圏域への貢献（P 8 上段）

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理由として、「大阪府は大阪市域への視点に欠け、大阪府は（略）生活基盤に重点を置いた整備を進めた」ことをあげている。大阪府が大阪市域への視点に欠けていたという点は同感であるが、本市は圏域に貢献する都市として、大阪市域を越えた視点ももって都市基盤の整備も進めてきた。

- ・ 大阪市では、旧都市計画法施行後、急激な都市化の進展を背景に、市町村域にとらわれず、将来の発展が予想される吹田町、庄内町、守口村など周辺町村を含む範囲を「大阪都市計画区域」として、市域を越えた一体的なまちづくりの推進に努めた。
- ・ その後も、人口や産業の高度な集積のもと、大阪都市圏や関西の中核都市としての役割を果たすため、道路や地下鉄などの都市インフラや医療施設、大学の整備、産業政策などに主体的に取り組み、圏域の広域的な発展に大いに寄与してきた。
- ・ また、経済活動を牽引するための産業政策の実施はもとより、鉄道・高速道路などの都市基盤整備をはじめとする出資についても、これまで大阪府と同等またはそれ以上の負担もしてきている。
- ・ このように、都市基盤の整備や産業政策などに、自らの責任のもと主体的に取り組みながら、一方で住民に最も身近な基礎自治体として教育や福祉など高度な行政サービスを提供し、市民生活の向上と都市圏の発展とを調和させつつ、バランスのとれた都市経営に努めてきた。

大阪市・大阪府の出資の主なもの

（単位：百万円）

| 設立年 | 団体名 | 出資割合 (国:府:市:堺) | 府の出資額 (H21.4.1) | 本市出資額 (H21.3.31) |
|---------------|-----------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| (空港関係) | | | | |
| S41 | 大阪国際空港ターミナル(株) | —:1:1:— | 240 | 240 |
| S59 | 関西国際空港(株) *1 | 40:10:5:1 | 88,980 | 44,473 |
| (道路関係) | | | | |
| S37 | 阪神高速道路(株) *2 | 2:1:1:— | 2,876 | 2,876 |
| S45 | 本州四国連絡高速道路(株) *2 | 2:1:1:— | 108 | 108 |
| H17 | (独)日本高速道路保有・債務返済機構 *1 | 3:1:1:1 | 108,316 | 108,316 |
| (鉄道関係) | | | | |
| S63 | 関西高速鉄道(株) (京橋～尼崎) | —:1:1:— | 18,000 | 18,000 |
| H8 | 大阪外環状線(株) (新大阪～久宝寺) | —:1:1:— | 3,725 | 3,725 |
| H13 | 中之島高速鉄道(株) (中之島～天満橋) | —:1:2:— | 4,327 | 8,654 |
| H13 | 西大阪高速鉄道(株) (西九条～大阪難波) | —:1:2:— | 2,941 | 5,882 |

※ 百万円未満は切り捨て

*1 出資割合については、堺市が政令指定都市となった平成18年以降の割合を示す。

*2 阪神高速道路(株)、本州四国連絡高速道路(株)については、公団としての設立年を示す。

※ 府の出資額は大阪府資料等より記載

大阪市が取り組んできた主な都市基盤整備等

| | |
|--------|---|
| 地下鉄 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 昭和 8 年に公営では全国初の地下鉄（梅田～心斎橋間）を開業 ・ これまで、約 8,700 億円を、一般会計から補助・出資（平成 22 年度末見込） ・ 平成 15 年度以降単年度黒字を継続的に確保し、平成 22 年度末には累積欠損金を解消見込 |
| 港湾 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 明治 30 年に近代港湾の建設事業に着手。当初計画の予算は当時の市予算の 20 倍にも及ぶ ・ 平成 16 年に阪神港としてスーパー中枢港湾の指定を受け、大阪港・神戸港で連携しながら競争力を強化 ・ 平成 22 年には、阪神港として「国際コンテナ戦略港湾」に選定 |
| 病院 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 明治 20 年、伝染病対策として桃山避病院の開設 ・ 昭和 15 年の北市民病院開設以来、漸次「市民病院」開設 ・ 平成 5 年に大規模高機能の中核病院として既存 5 病院を統廃合し「総合医療センター」を開設 ・ 総合医療センター利用者の 3 割以上は市外居住者 |
| 中央卸売市場 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 昭和 6 年に、京都・高知・横浜に次いで我が国 4 番目に開場 ・ 本場、東部市場合計の取扱量は 92 万 7 千 t、1 日平均では 3,400 t（平成 21 年）。 ・ 搬出先は市内が約 3 割、大阪市を除く大阪府内が約 3 割、関西他府県が約 3 割、その他が約 1 割 |
| 水道 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 明治 28 年に、横浜・函館・長崎に次いで、我が国で 4 番目の近代的水道として、また、水道条例に基づく最初的水道として誕生（創設時の事業費は約 240 万円 ー 当時の市予算は 80 万円不足） ・ 平成 12 年 3 月には市内全域で高度浄水処理水を供給 ・ 高い水道技術力を他都市へ提供（災害応援や人材育成などの連携協定） ・ 平成 20 年 12 月に公営企業として世界で初めて食品安全衛生管理の国際規格である ISO22000 認証を取得 |
| 下水道 | <ul style="list-style-type: none"> ・ コレラをはじめとする伝染病の流行を契機に、明治 27 年に近代的水道事業に着手（総事業費 104 万円） ・ 日本初のポンプ場（明治 28 年）や戦前に当時最大規模の下水処理場（昭和 15 年）を整備 ・ 大阪市長の提唱を機に下水道使用料制度が創設されるなど、我が国の下水道事業の進展に大きく寄与 ・ 昭和 50 年代には下水道普及率ほぼ 100%を達成 ー 大阪湾などの水質改善に寄与 |
| 大学 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 明治 13 年創設の大阪商業講習所を、明治 22 年に市立とした。「大学は都市とともに、都市は大学とともに」という建学の精神の下、昭和 24 年に大阪市立大学を発足し、昭和 30 年に市立医科大学を編入して医学部とし、ほぼ現在の大学を形成 ・ 入学者の約 5 割は府外居住者 ・ 医学部附属病院は、大阪南部エリアの拠点病院としての機能を担う ・ 附属病院の入院患者、外来患者の約 4 割が市外居住者 |

③府市の関係（ケーススタディに対して）（P 8 下段～P 9）

湾岸エリアについての開発事業失敗の原因について、第一義的には事業計画の甘さ、採算性の検討不十分をあげている点は同感である。しかし、府市の「統一した戦略」、「府市の悪しき縄張り意識」について言及がされているが、少なくとも本市の場合、「大阪市特定団体調査委員会報告書（平成16年10月）」では専ら経営見通しの甘さと、大阪市内部の意思形成が原因とされており、指摘の点についての客観的裏付けは見当たらない。

また、府市の問題の所在として、「阪神高速道路淀川左岸線」「なにわ筋線」の事業の遅れや、「大阪市営地下鉄」の相互乗り入れや市域外延伸の少なさを事例研究としてあげているが、事例研究にあがっている各課題ともに、府市の関係が主たる要因ではない。

【湾岸エリアの事業について】（「大阪市特定団体調査委員会報告書（平成16年10月）」より抜粋）

○事業の意義について

「A T C及びW T Cが位置付けられたまちづくり計画である『テクノポート大阪』計画は、・・・大阪湾岸地域を活力のある国際情報拠点として・・・整備することにより、大阪市を国際都市として発展させ、ひいては関西圏全体の活性化を図ることを目的とするもので、当時の国やJ R西日本などの他、多数の民間企業も加わり官民あげて構想したものであった。国際化、情報化といった新しい都市機能の集積と新しい時代に即応した産業構造への転換が遅れ、都市の空洞化が進んでいると指摘され、経済の活性化が求められていた当時の大阪の実状に照らせば、これらの計画は将来のまちづくりを見据えた都市計画であり、十分に意義のあるものであった。」

「それぞれの開発計画の趣旨に沿ってM D C、A T C、W T Cが順次構想され、国際交易機能や情報通信機能など新たな機能や役割を持つこれらの施設が各地域の中核施設として位置付けられたことについても、当時多くの賛同を得ていた。また、これらの施設整備・運営主体として第3セクターである会社を設立することとしたが、単独事業者が存在せず、事業資金を確保する必要があったことや、国や世論から民活法などの積極的活用が求められていた当時の状況からすると、この手法を採ったことも首肯し得ると考えられる。」

○事業失敗の原因について

- ・バブル経済時に会社を過少資本・過大債務の財務構造としたこと
- ・バブル経済崩壊から施設の開業までの間に、経済状況の変化など収益を圧迫すると予測し得る様々な要因があったにもかかわらず、各社が経営の観点からその事業計画及び財務構造の見直しをしなかったこと

○大阪市の責任

「各社は第3セクターであり大阪市とは別個の組織であることから、会社事業の意思決定に大阪市の直接参画することとなっていなかったため、会社の事業報告は事業所管局限りで行われ、特別な事情のない限り、市長、助役が関与することになっていなかった。」

「当時の市長、助役は、事業所管局から需要動向や会社内での議論について状況説明がほとんどない状況に加え、当時の経済予測、公共投資の必要性、外部からの問題指摘がない状況であったことからすると、具体の事業計画の再検討の必要性を認識しえたかは疑問と言わざるを得ない。」

「結論として、大阪市では意思形成の過程が不透明であるとともに、第3セクターなどが行う公

共的事业に対して組織として備えるべきチェック、評価、見直しを行う体制が十分備わっていなかったことが、行政として反省すべき根本的な問題点であると考えられ、市民の信託を受けて大阪市政の執行について常に結果責任を負わなければならない立場にある市長は、この点を率直に反省し、今後の市政に活かしていくことが重要である。」

【阪神高速道路淀川左岸線・なにわ筋線】

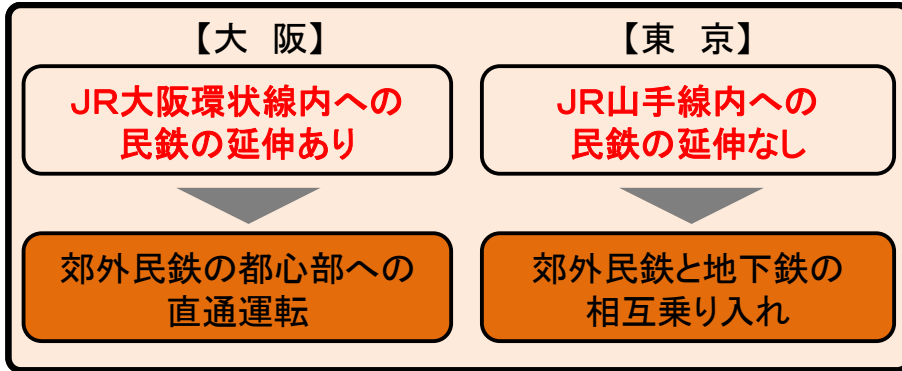
- ・両事業ともに、その必要性については本市としても認識しているところ。
- ・両事業とも、広域的、国家的な役割を担い、関西の発展にも欠かせないものであるが、例えば、淀川左岸線の整備においては、公団の民営化に伴い、地方の多大な負担が伴う街路事業方式に変更されるといった、国による政策転換が要因となって、用途がたたなくなっているもので、府市間での権限や機能分担の不備が課題となっているのではない。
- ・このようなことから、「淀川左岸線」のみならず「なにわ筋線」実現のために、本市では、大阪府をはじめとする関係自治体とともに、国による重点投資や地方の負担軽減のための制度を要望している。
- ・このように、今、行うべきことは、府市が協調して国と地方の役割分担のあり方や必要な制度改正などについて、国に訴えかけていくことであり、事業の遅れを府市の関係に求めるべきではない。

【地下鉄延伸】

○「相互乗入」について

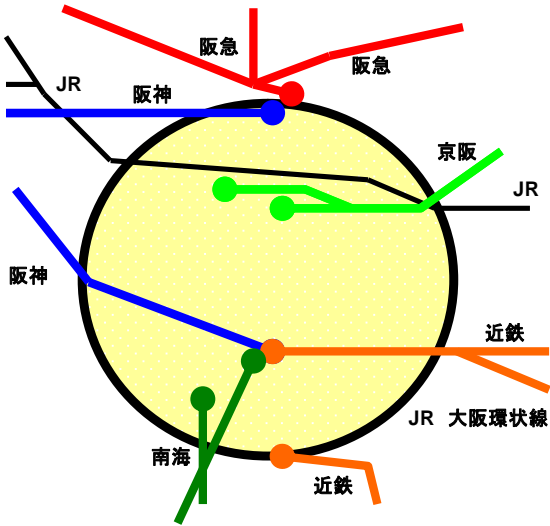
- ・東京で相互直通が進んでいるのは、ターミナルの乗換時の混雑緩和を目的とした国の答申（昭和 31 年都市交通審議会答申第 1 号）によるものである。
- ・一方、大阪では、国の答申（昭和 33 年都市交通審議会答申第 3 号）において、輸送力増強を目的に、都心部を貫通して周辺地域に達する地下鉄の整備と、周辺地域と都心部とを直結するための郊外民営鉄道の都心部への延伸（御堂筋線への直結）により、地下鉄と民営鉄道が一体として有機的なネットワークの形成を図るべきとされていた。
- ・その結果、「私鉄王国」といわれる大阪では、どの民営鉄道も大阪市の中心部まで乗り入れているのに対して、東京では民営鉄道が地下鉄と相互乗り入れしないことには都心まで乗り入れることができなかったのであり、地下鉄が大阪市営であることと相互乗り入れ率には何の因果関係もない。
- ・なお、梅田、難波では、民営鉄道と地下鉄との乗り継ぎ客によるショッピングゾーンでの集客が図られ、まちの賑わいが創出されてきた点も重要である。

民鉄の市外乗り入れ方針の違い

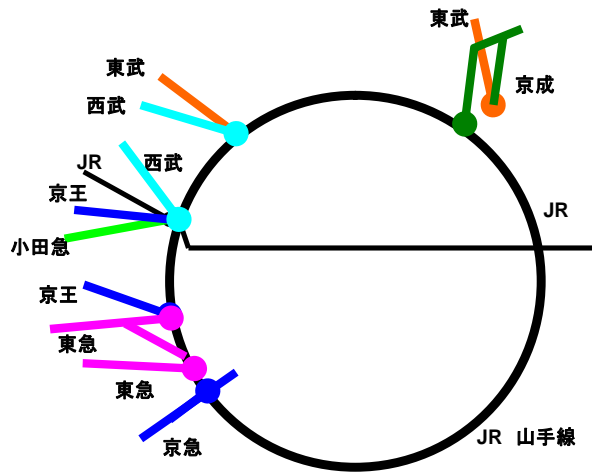


※昭和30年代に、運輸大臣の諮問機関である都市交通審議会で、大阪は「郊外民鉄の都心部への延伸」
東京は「郊外民鉄との相互直通運転を前提とした都心部の地下鉄整備」と方針決定

【大阪】



【東京】



※ 東京は私鉄が山手線内に入れない

○「市域外への路線展開」について

- ・現行制度においても、市域外延伸を行う場合、市域外延伸部分にかかる地方公共団体負担分については大阪府から補助されることとなっており、大阪府が地元市等とともに主体となって市営地下鉄の市域外延伸を進めることは可能である。（市域内は大阪市が負担）
- ・現に、平成16年10月の近畿地方交通審議会答申第8号において、谷町線や四つ橋線、長堀鶴見緑地の市域外延伸を大阪府が提案（いずれも不採択）しており、大阪府においても十分理解されているものと思料される。
- ・また、採択路線の審査基準としては、以下の点を考慮して選定されていることも忘れてはならない。
 - ① 費用対効果が1を超えるもの
 - ② 採算性が確保されるもの
 - ③ 地域開発や都市機能向上等の都市政策上の必要性
- ・このように、市域外への延伸については、府が主体性を発揮して関係自治体の調整や、費用負担のあり方など、実現のための具体的方策を示すことが不可欠であり、市域外への路線展開が進展していない原因を府市の関係に求めるべきではない。

近畿地方交通審議会答申第8号（平成16年10月） 検討対象となった路線

【大阪市営地下鉄（大阪府提案分）の市域外延伸】

| 路線名 | 区間 | 提案者 | 答申結果 |
|-----------|-----------------|-------|------|
| 地下鉄第2号線延伸 | 大日～鳥飼付近～高槻付近 | 大阪府 | × |
| 〃 | 八尾南～藤井寺付近～富田林方面 | 〃 | × |
| 地下鉄第3号線延伸 | 西梅田～大阪国際空港方面 | 〃 | × |
| 〃 | 住之江公園～三宝～堺 | 〃 | × |
| 地下鉄第5号線延伸 | 南巽～弥刀方面 | 〃・大阪市 | × |
| 地下鉄第7号線延伸 | 門真南～交野方面 | 〃 | × |
| 地下鉄第8号線延伸 | 湯里六丁目～美原方面 | 〃 | × |

④府市の関係（二元行政・二重行政）（P 13）

区域分断的な機能分担が固定化されていれば「二重行政」は本来発生しないはず。

にもかかわらず、「二元行政」の状態の発生を指摘するのならば、具体的に何を指して「二元行政」と指摘しているのかを明らかにしていただきたい。

むしろ、「二元行政」的状态でありながら、「二重行政」が発生していることの矛盾並びにその原因こそを検証すべきである。本市はその原因は、府の「補完性の原則」の不徹底にあると考えている。

また、いわゆる「二重行政」の解消には、広域自治体側の「基礎自治体優先の原則」と「補完性の原則」の徹底と、それに基づく十分な双方の協議こそが求められるのであり、それをもって新たな大都市制度の必要性の根拠とはなり得ない。

【二元行政について】

- ・本市では、現行の政令指定都市制度は、主に、次のような問題点を有していると認識している。
 - ① 大都市行政を自主的かつ総合的に推進していくためには地方自治法上特例として移譲された事務では範囲が狭すぎる。
 - ② 大都市固有の財政需要に対応するための都市税源や特例として移譲された事務に要する経費に係る自主財源が十分に措置されていない不十分なもの。
- ・すなわち、
 - ① 府民税が府側に留保されながら、事務だけ政令指定都市が担っていること
 - ② 政令指定都市の市域内においても府が担うべき事務があることからすれば、「二元行政」との表現は、府の責任放棄の正当化と認識せざるを得ない。
- ・権限と財源を含めた包括的な区域分断的機能分担を徹底し、真の「二元行政」となるのであれば、「二重行政」と指摘されるような事態は発生せず、本市としてもその役割を果たす覚悟を持っている。

【二重行政について】

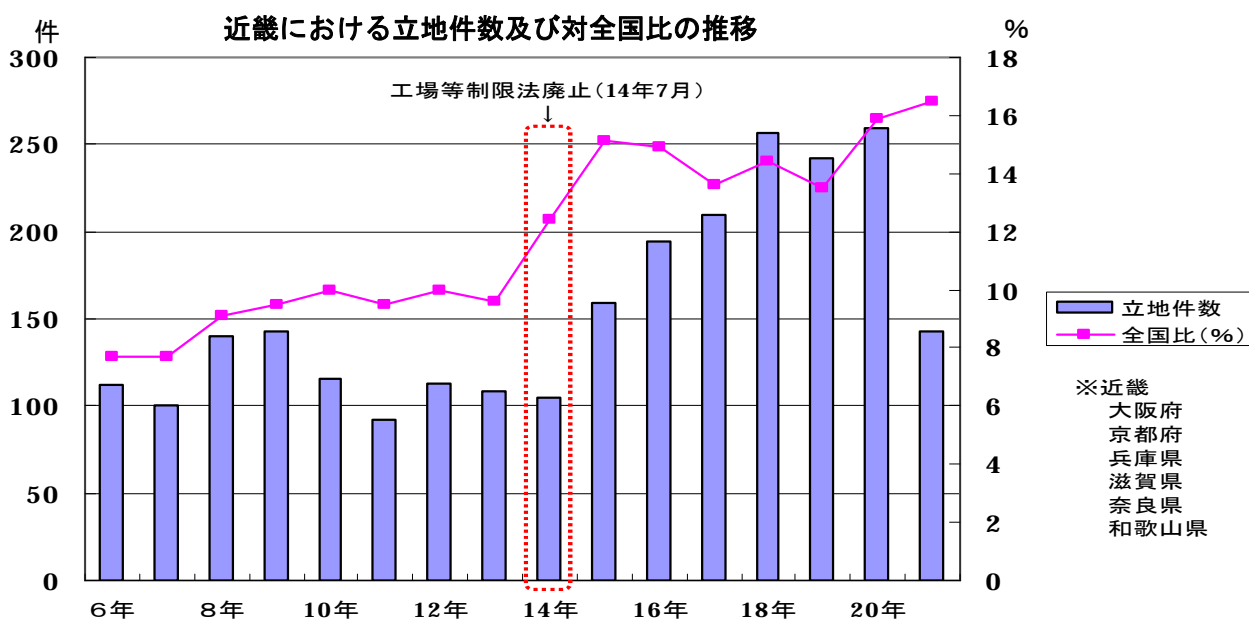
- ・本市は、大規模かつ高度な行政需要に応えるとともに、大都市圏の中核的な機能を担うため、一般的な市町村を超える規模・質の行政を行っており、その結果、府と類似した行政が存在することとなる。
- ・しかし、ここで二重行政とは何か、きちんと定義づけを行う必要がある。
- ・本市の大都市制度研究会による「新たな大都市制度のあり方に関する報告」では、「いわゆる『二重行政』とは、類似行政の中でも非効率なものや手続き面等で住民にとって過重の負担になっているものを指すのであって、類似行政のすべてが非効率で住民の負担になっているわけではない。」としている。
- ・研究会が実施した事業仕分けにおいても、府市の間で **13** 施設が類似ではないかと指摘されているが、類似施設が市域内に並存していることだけをとって「二重行政」とするのは適切ではなく、それぞれの施設が住民ニーズを踏まえたくえで効率的な運営がされているかが最も大きな問題である。
- ・すなわち、これは、府市間の「二重行政」の問題ではなく、各自治体それぞれの固有の課題であり、大都市の行政需要を勘案すれば、効率的・効果的な運用を図る限り、行政も住民も問題ないはずである。
- ・なお、それぞれの施設の必要性について、本市が進めている市政改革の中で厳しく精査していくことは当然であり、かつ、近隣市町村との連携のもと、今後、一層の活用を検討する考えである。

⑤「経済低迷と行政制度の因果関係」と「新たな府市の枠組みの構築」(P 8上段・P 14)

「経済と大都市制度の因果関係を明確にすることは困難」と言及し、かつ「府市が政策協調する関係になっていなかったことが、その発展にすくなくならず負の作用をはたらかせているのではないか」との仮説を立てながら、制度の運用面や取巻く状況についての検証が不十分である。

さらに「大阪の置かれる現状・課題等に真摯に向き合い・・・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。」としつつ、「新たな大都市制度を作りあげていくため」「協議を整え制度改正を求めることが必要である。」としている箇所においても矛盾点が見られる。

- 自動車産業の右肩上がりの成長と 1990 年代半ば以降の外来の IT 産業の成長により、中部圏（車）と首都圏（IT）での経済成長が日本を牽引してきたが、関西圏は相対的に劣勢であった。
 - その理由として、次のような事項が考えられる。
 - 大阪圏は山地が多い地形の中で歴史的に生活産業を中心に産業集積が進んできたため、そもそも大規模産業が新規に立地しやすい環境ではなかった。
 - 相対的に立地しやすい関東平野や濃尾平野でそうした産業が立地。
 - 特に大阪に関しては、工場 3 法（工場等制限法、工業再配置促進法、工場立地法）も足かせとなった。
- (※工場等制限法廃止後、近畿の工場立地件数・全国比ともに顕著な伸びを示している。21 年度の立地件数は前年と比べて減少しているが、全国比では逆に増加。)
- エコカー減税やエコポイントなど、国の政策効果が経済に与える影響や、工場等制限法が廃止された後の関西経済の復調を見れば、経済は府市の行政制度ではなく、むしろ国の政策に大きく左右されていることが、先の景況判断からも導かれる。
 - 研究会においても、その点を認識されており、経済と府市の行政制度との間に因果関係を結びつけようとすることは適当ではないということは本市も同様の考えである。

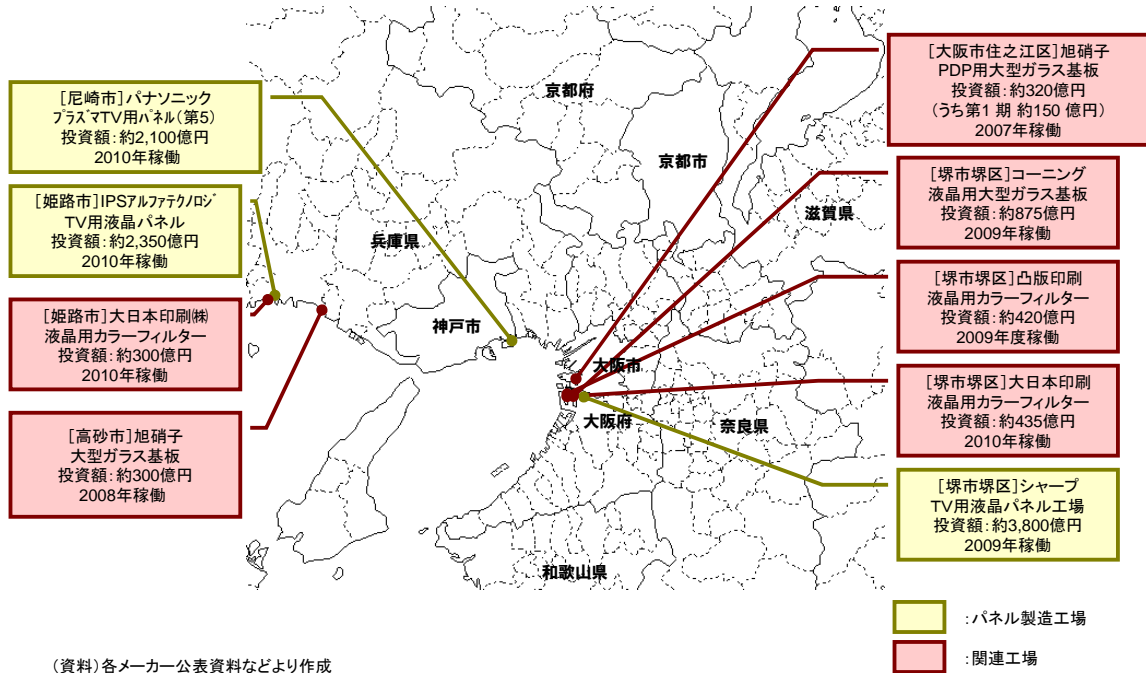


(資料) 経済産業省「工場立地動向調査」より作成

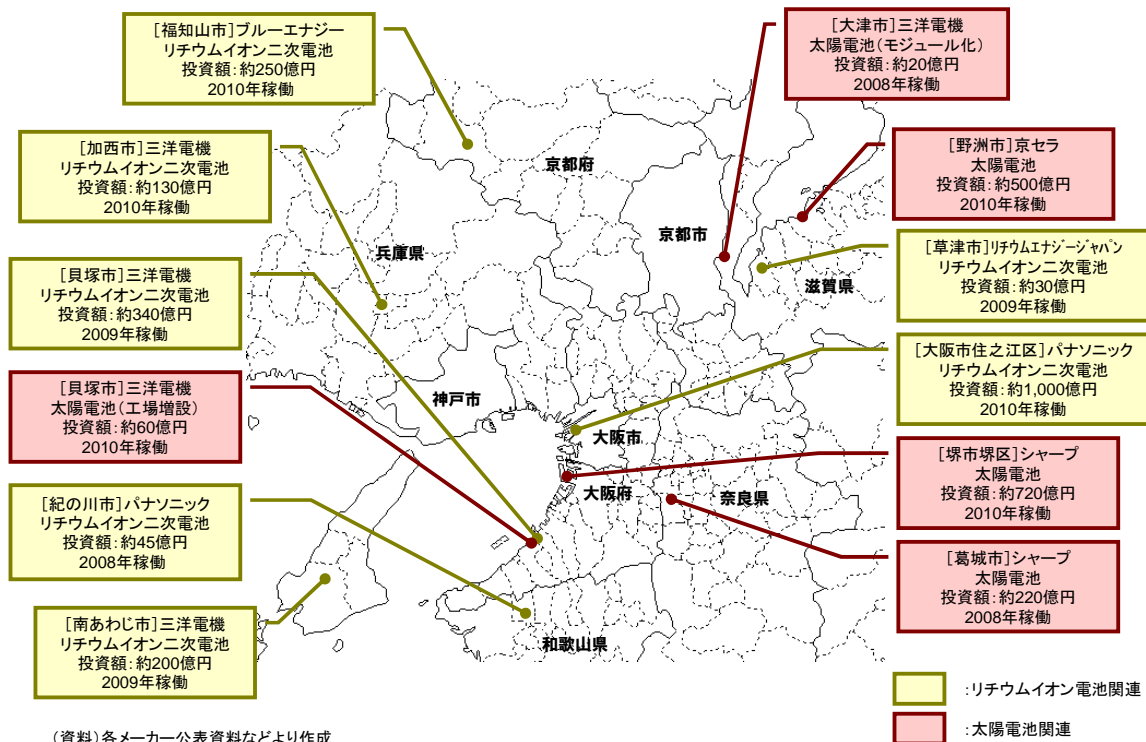
工場等制限法廃止（平成14年7月）以後の工場進出

工場等制限法の廃止以後、成長産業であるパネル、電池関連産業が集積している。

■ パネル関連産業の近年の主な設備投資の状況



■ 電池関連産業の近年の主な設備投資の状況



- ・ しかし、そうであるならば、新たな大都市制度を設けるための協議、そして制度改正を急ぐのではなく、行うべきことは、「基礎自治体優先の原則」と「補完性の原則」の共有化に基づく、具体的課題に対しての徹底した政策協議のはずである。
- ・ それも、大阪市、大阪府だけでなく他の市町村も交えた政策協議システムの検討という視点こそが、自治体の水平連携が求められる今日の状況においては不可欠である。
- ・ その点からしても、「協議の行程」として「第1ステップ」の中で「あるべき府市の姿（制度論）」が協議事項としてあがってくるのは矛盾した記載と考える。
- ・ また「第2ステップ」においても「制度論」が議題としてあげられており、さらには「第3ステップ」においては、「制度論」も含めた最終意思決定の手法として「住民投票」があげられている。
- ・ 問題意識からすれば、必要な協議事項は「現状・課題に対する認識の共有」と「政策の協調」の事項であり、そこに「あるべき府市の姿（制度論）」を加えることの必然性は立証されていない。
- ・ さらに、本市は大都市制度の問題点が大阪経済の低迷につながったというよりは、むしろ経済の低迷によって、戦後、特別市運動の挫折により未完の制度とならざるを得なかった「政令指定都市」制度の矛盾点が改めて顕在化したものと考えている。
- ・ すなわち、高度経済成長期における政令指定都市及び、それを含む府県の税収は潤沢であり、お互いに干渉することなく、独自事業を執行することができた。
- ・ 権限、責任に比して財源が一般市並みという政令指定都市の税制上の問題は潜在的に存在していたが、潤沢な税収により顕在化しなかつただけと考えられる。
- ・ しかし、経済の低成長時代、そしてグローバル化により企業の転出と雇用形態の変質、少子高齢化、核家族化による地域社会の変容は、税収の低迷と福祉予算の高騰を発生させ、府県、政令指定都市いずれもが財政危機状態に陥り、潜在化していた「政令指定都市」制度の権限・財源の矛盾点が一気に顕在化したのである。
- ・ いまこそ、地域主権、地方自治の本旨に立ち戻り、「基礎自治体優先の原則」、「補完性の原則」の徹底の上に立った真に効率的かつ住民本位の府県、大都市との権限、財源のあり方を協議すべき時期に来ていると考えている。

(3) その他の事項

①府市の関係（愛知県・名古屋市と比較して） P 1 2

「中間とりまとめ」では、府市と愛知県・名古屋市との比較を通じて、「いずれの面でも府市と県市とは異なる状況にある」と分析しているが、行政面で異なる状況を作り出している主な原因は、府県の大阪市・名古屋市への関与の違いである。

- ・ 本市も名古屋市へのヒアリングを行った。その際の主な名古屋市の意見は次のとおり。
 - 愛知県は尾張地方と三河地方の二つの地域バランスをとることを意識していると思われるが、名古屋市があることもあり、どちらかといえば三河地方に意識があるかもしれない。
 - 名古屋市も、基本的には市は市域、県は市域外という意識でやっているが、圏域をリードするという意識も当然持っている。
 - 愛知県には、山間部があり小規模な市町村が多いので、県に頼る部分も相当あると思う。県は広域の補完行政としての役割が大きいので、県は名古屋市以外のことを行うという感じで、名古屋市域内のことは市の自主性を尊重している。
 - 名古屋市内のことは市が実施するが、港湾や都市高速道路など広域インフラ整備は県も負担している。ただし、市の意見は尊重されている。
 - なお、「水道給水、ゴミ受け入れなどを名古屋市が実施」とあるが、水道は浄水場が、ごみ処理は焼却工場が市域外にもあることなどにより、当該市との水平連携として実施。
- ・ 名古屋市と同様に大阪市も、水道の市域外分水や他市からのごみの受け入れを行っている。
- ・ また、「中間とりまとめ」では、「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」とされているが、「大阪市・大阪府の出資の主なもの」にもある通り、関西国際空港や本州四国連絡高速道路にも出資するなど、大阪市も市域外事業に協力している。
- ・ すなわち、名古屋市と大阪市はどちらも、基本的には市は市域、県は市域外という意識でやっているが、両市ともに圏域をリードするという意識も当然持っている。
- ・ それにもかかわらず、愛知県と名古屋市が良好な関係を維持しているのは、愛知県が名古屋市に不要な関与をしていないからと考えられる。
- ・ その理由として、愛知県は、特例市・中核市・政令指定都市を除いた市町村の人口が県民全体の約 **44.5%** と、大阪府（約 **26.5%**）と比べて高く、補完行政として果たすべき役割が大阪府と比べて大きいことがあげられる。
- ・ 逆に言えば、大阪府内においては、特例市・中核市・政令指定都市の占める割合が大きいがゆえに補完行政として果たすべき役割が愛知県と比べて小さく、また、ほぼ都市化した狭隘な面積でもあることから、区域分断的な機能分担に大阪府が徹しきれず、大阪市内にも府行政を施すことによって「府市の問題」が生じていると考えられるのではないか。
- ・ 府市の問題解決のみならず、大阪や関西圏の発展を図っていくためには、大阪府が広域自治体として、自立・自律している多くの市町村の補完・調整行政に徹することこそが必要であり、より広域の間接行政に発展解消されていくべきであろう。

- ・ なお、同じ政令指定都市を抱える神奈川県においては、松沢知事が県議会において「基礎自治体の行政権能や財政基盤はこれまで以上に充実強化する必要がありますので、規模としては、現行の中核市程度、**30万人から40万人**ぐらいが望ましい」と答弁されている（平成21年9月25日）。
- ・ また、政令指定都市についても「人口が200万人を超えるような大きすぎる基礎自治体は分割を考えるべきである。」と別の場面でおっしゃっている（「中央公論」平成18年5月号）。
- ・ このように、府県民税の徴収される区域が政令指定都市エリアに大きく依存している大阪府と神奈川県の両知事がそろって大都市の分割を唱えている。

愛知県・神奈川県・大阪府の比較

| | 面積 (k m ²) | 市町村数 | | | | | 人口(人) | | | | 府県民税 20年度決算 (億円) |
|------|---------------------------|------|---|---|---|----|--------------|-----------|-----------|--------------|------------------------|
| | | 計 | 指 | 中 | 特 | 他 | 計(①) | 指・中・特 | 他(②) | 割合 ②/① | |
| 愛知県 | 5,165 | 57 | 1 | 3 | 2 | 51 | 7,418,054 | 4,115,781 | 3,302,273 | 44.5% | 13,339 |
| 名古屋市 | 326 | | | | | | 2,259,140 | | | | 4,800 |
| 市/県 | 6.3% | | | | | | 30.5% | | | | 36.0% |
| 神奈川県 | 2,416 | 33 | 3 | 1 | 5 | 24 | 9,029,996 | 7,379,306 | 1,650,690 | 18.3% | 12,517 |
| 横浜市 | 437 | | | | | | 3,681,279 | | | | 5,317 |
| 川崎市 | 143 | | | | | | 1,420,329 | | | | 1,872 |
| 相模原市 | 329 | | | | | | 714,179 | | | | 791 |
| 市/県 | 37.6% | | | | | | 64.4% | | | | 63.8% |
| 大阪府 | 1,898 | 43 | 2 | 2 | 7 | 32 | 8,839,639 | 6,498,180 | 2,341,459 | 26.5% | 13,567 |
| 大阪市 | 222 | | | | | | 2,668,113 | | | | 7,550 |
| 堺市 | 150 | | | | | | 838,995 | | | | 1,069 |
| 市/府 | 19.6% | | | | | | 39.7% | | | | 63.5% |

※ 指：政令指定都市 中：中核市 特：特例市

面積：平成20年10月1日現在 市町村数：平成22年4月1日現在

人口：平成22年9月1日現在

府県民税の「政令指定都市」欄の数字は、政令指定都市の市域内における府県民税額を表す。

②広域自治体と基礎自治体の役割分担（P16、P20、P21）

「基礎自治体優先の原則」の徹底については、本市も同意見であるが、「安心」と「成長」に事務を分類して考えるべきではない。

「基礎自治体優先の原則」を徹底し、基礎自治体の総合性を確保しつつ、補完性の原則によって広域自治体の役割を整理するべきである。

- ・ 住民の安心と安全、そしてそれを支える経済活動との「良い循環」をつくるための都市経営を行っていくことが直接行政を担う基礎自治体の役割であり、「安心」と「成長」を分離して考えるべきではない。
- ・ 地域主権確立に向けて、総合行政の展開こそが求められており、広域自治体は補完行政（圏域の調整）に徹すべきと考える。
- ・ すなわち、「基礎自治体優先の原則」とは、「身近な行政サービス」に限定して基礎自治体に優先的に事務事業を行わせるということではない。
- ・ そもそも、個別業務を基礎業務、広域業務というように二元的に明確に分離することが可能なのだろうか。
- ・ 生命の安全に関わる業務についても、時には身近な医療の場合もあるし、広域的な救急連絡体制を構築する場合もある。さらに、福祉行政においても、現物給付は基礎自治体、現金給付はナショナルミニマムとしての国というように、個別分野においては、広域と基礎が混在しているというのが、実態である。
- ・ したがって、制度論にのみ視点を置いて二元論的に分離するのではなく、まさしく「基礎自治体優先の原則」と「補完性の原則」のもと、できないことを広域に任せるといった考え方のほうが、より現実的であり社会や環境の変化にも柔軟に対応できるものと考ええる。

（参考）地域主権戦略大綱より

（2） 地域主権改革が目指す国のかたち

国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置づける。

これを基本として、国と地方公共団体は、行政の各分野において適切に役割を分担するとともに、地方公共団体の自由度を拡大し、自主性及び自立性を高めていく。

③大阪市の再編（※ 厳密には再編の中身は分割だけではないが、一般的には分割をイメージされているところから、以下では、再編＝分割として論ずる。）（P25）

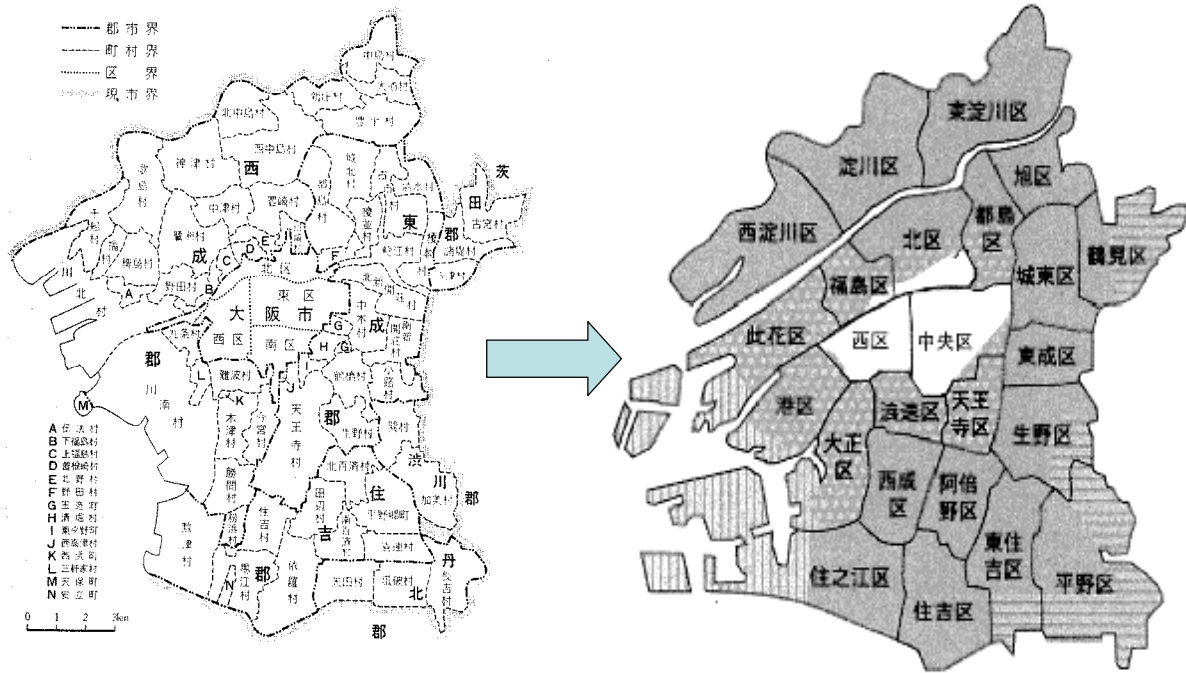
歴史的経過や社会的つながりを踏まえない大阪市再編によって、統一性が失われ、再編された自治体間に格差が生じ、規模の効率性が働かず、経費が増大するなど、地域主権改革に逆行する動きであり、地方自治の本旨にもとるもの。

歴史的文化的な一体性を踏まえて、本市では、区政改革を推進。自治機能の拡充により、地域力の復興を図る。






- ・ 自治体の規模は、経済圏、特に生活圏の一体性で決めるべき。
- ・ 現在の大阪市のかたちは、歴史的経過・社会的つながりによって形成されてきたものであり、これまで、市域が一体となって発展してきた歴史は、市民にも根付いたものとなっている（「**大阪市の成り立ち～都市課題解決のための合併の歴史**」を参照）。
- ・ 適正規模論については、一人当たりの行政経費をもとに分析している例が多いが、政令指定都市や中核市・特例市などの違いによる権能の差や、大規模自治体の母数が少ない等、政令指定都市に直接当てはめるには適さない議論が多く、権能の違いや各自自治体の歴史的・地政学的な違いも勘案すると適正規模を一般論として論じることはできない。
- ・ 自治体の形は、それまでの歴史的・地政学的な経過を踏まえるとともに、そのまちで生活している人々の視点に立って検討することこそが重要である。
- ・ また、本市の特徴は、ビジネス・金融機能が集積する地域、娯楽・ショッピングなど生活を楽しむ地域、ものづくりの工場が集積する地域、商店街が元気な地域、人情あふれる住宅地域などさまざまな顔をもっていることである。
- ・ 仕事や観光などで訪れる人々や企業の活動とが合わさって、いろいろな地域が刺激し合い、1つの大きな力や利益を生み出しており、その利益を市全体で分かち合い、豊かな暮らしの実現と活発な経済活動が相互に循環して魅力と活力を創造しており、大阪市の再編は、そういった循環を分断することにはほかならない。
- ・ 現に大阪府が平成16年に策定した「都市計画区域マスタープラン」においても、大阪府内を4つの都市計画区域に再編しており、大阪市域は一つの独立した区域として位置付けられている（「**大阪府における都市計画区域の考え方**」参照）。
- ・ そのもととなった、「大阪府の都市計画区域のあり方に関する提言（大阪府の都市計画区域再編に関する懇談会）」（平成14年9月30日）においても次の点を考慮して再編を提言している。
 - ①土地利用の現況及び見通し
 - ②地形等の自然条件
 - ③通勤通学等の日常生活圏
 - ④主要な交通施設の設置の状況
 - ⑤社会的、経済的な区域の一体性
- ・ 自治体の規模が小さいほど、住民に身近な自治体となる点も確かにあるが、大阪市を再編することによって、格差の固定化や経費の増大、そしてそれに伴う混乱と停滞を引き起こすことから、大阪市としては反対（「**各区の格差**」を参照）。

- ・ 本市では、平成 20 年 12 月から、外部委員で構成する大阪市市政改革検討委員会において、「新たな市政改革」の取組みについて検討を進めてきた。
- ・ 10 月 26 日に公表した（仮称）「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver.1.0」（素案）では、（仮称）「区政会議」や（仮称）「地域活動協議会」など、「地域から市政を変える」を理念とした取組みを進めていくこととしており、こういった取組みを通じて、本市の自治機能の拡充を図っていきたいと考えている。
- ・ なお現在、大阪市は自己責任のもと、各行政区間の財政調整を行っているところであり、大阪市を再編する場合は、財政調整制度が最も大きく、困難な課題であると認識している。

大阪市の成り立ち～都市課題解決のための合併の歴史



市政町村制施行時の現大阪市場域(明治22年)「大阪百年史」附図

| | |
|---|--|
|  | <p>明治 22 年4月 (市政施行) 15.27 平方キロメートル</p> <p>市場域は非常に狭く、実質上、江戸時代の大阪三郷を市場域とした。</p> |
|  | <p>明治 30 年4月 (第一次市場域拡張) 55.67 平方キロメートル</p> <p>拡張理由) 上下水道の水源地、大阪駅、港湾編入の必要性。住宅、工場立地など周辺町村との関係の密接化。周辺町村からの本市編入への強い希望。</p> |
|  | <p>大正 14 年4月 (第二次市場域拡張) 181.68 平方キロメートル</p> <p>拡張理由) 本市の工業都市としての飛躍的發展の結果、周辺町村への居住が進み、単一の都市的社會を構成。周辺町村では、人口増大に対応する教育・保育施設、道路・下水道等が整備されず、都市計画上、衛生上大きな問題が生じる懸念が発生していた。</p> |
|  | <p>昭和 30 年4月 (隣接6カ町村編入) 202.31 平方キロメートル</p> <p>拡張理由) 戦後、戦災の小さかった周辺部で人口が急増し、隣接市町村とは戦前にも増して単一の都市生活圏を形成していた。</p> |
|  | <p>昭和 40 年以降 (埋立てによるもの)</p> <p>現在の市場域面積 222.43 平方キロメートル</p> |

大阪府における都市計画区域の考え方

| 区域名 | 区域の範囲 | 規 模 |
|----------------|---|------------|
| 北部大阪 都市計画区域 | 豊中市、池田市、吹田市、高槻市、 茨木市、箕面市、摂津市、島本町、 豊能町、能勢町の行政区域（地先公有水面を含む） | 約 48,919ha |

| 区域名 | 区域の範囲 | 規 模 |
|----------------|--|------------|
| 東部大阪 都市計画区域 | 守口市、枚方市、八尾市、寝屋川市、 大東市、柏原市、門真市、東大阪市、 四條畷市、交野市の行政区域（地先公有水面を含む） | 約 30,628ha |

| 区域名 | 区域の範囲 | 規 模 |
|----------------|--|------------|
| 南部大阪 都市計画区域 | 堺市、岸和田市、泉大津市、貝塚市、泉佐野市、 富田林市、河内長野市、松原市、和泉市、羽曳野市、 高石市、藤井寺市、泉南市、大阪狭山市、阪南市、 忠岡町、熊取町、田尻町、太子町、河南町、千早赤阪村、 美原町の行政区域全域及び岬町の一部を除く区域 （地先公有水面を含む） | 約 86,630ha |

| 区 域 名 | 区域の範囲 | 規 模 |
|--------------|---------------------|------------|
| 大阪都市 計画区域 | 大阪市の行政区域(地先公有水面を含む) | 約 22,496ha |

各区の格差

区別市税決算額（平成20年度）

出典「大阪の経済 2010年版」(大阪市経済局)

| | 市税決算 | うち・法人分 | 構成比 (%) |
|------------|--------------|--------------|---------|
| 北区 | 1,156 | 857 | 74.1 |
| 都島区 | 125 | 48 | 38.4 |
| 福島区 | 143 | 82 | 57.3 |
| 此花区 | 134 | 98 | 73.1 |
| 中央区 | 1,742 | 1,187 | 68.1 |
| 西区 | 403 | 276 | 68.5 |
| 港区 | 118 | 64 | 54.2 |
| 大正区 | 99 | 55 | 55.6 |
| 天王寺区 | 184 | 68 | 37.0 |
| 浪速区 | 159 | 102 | 64.2 |
| 西淀川区 | 181 | 90 | 49.7 |
| 淀川区 | 413 | 226 | 54.7 |
| 東淀川区 | 184 | 79 | 42.9 |
| 東成区 | 113 | 48 | 42.5 |
| 生野区 | 133 | 39 | 29.3 |
| 旭区 | 110 | 22 | 20.0 |
| 城東区 | 166 | 59 | 35.5 |
| 鶴見区 | 117 | 43 | 36.8 |
| 阿倍野区 | 160 | 63 | 39.4 |
| 住之江区 | 253 | 170 | 67.2 |
| 住吉区 | 155 | 33 | 21.3 |
| 東住吉区 | 143 | 32 | 22.4 |
| 平野区 | 195 | 56 | 28.7 |
| 西成区 | 101 | 41 | 40.6 |
| 大阪市全体 | 6,687 | 3,838 | 57.4 |

最大と最小の比較

- ・市税総額 ⇒ 17.6倍
- ・法人分税額 ⇒ 54.0倍

地域状況の違い

出生率（人口千対）

（平成20年10月1日現在）

| | | |
|----|----|------|
| 1 | A区 | 13.0 |
| 2 | B区 | 10.8 |
| 3 | C区 | 10.6 |
| 22 | X区 | 7.0 |
| 23 | Y区 | 6.4 |
| 24 | Z区 | 5.1 |

最大/最小: 2.5倍

高齢化率（65歳以上人口比率・%）

（平成21年10月1日現在）

| | | |
|----|----|------|
| 1 | A区 | 33.8 |
| 2 | B区 | 26.6 |
| 3 | C区 | 25.9 |
| 22 | X区 | 18.6 |
| 23 | Y区 | 17.9 |
| 24 | Z区 | 15.1 |

最大/最小: 2.2倍

生活保護率（‰）

（平成22年3月）

| | | |
|----|----|-------|
| 1 | A区 | 211.7 |
| 2 | B区 | 103.3 |
| 3 | C区 | 67.8 |
| 22 | X区 | 22.9 |
| 23 | Y区 | 16.8 |
| 24 | Z区 | 12.1 |

最大/最小: 17.5倍

※区名の記号は同一の区を示すものではない

おわりに

「中間とりまとめ」では、「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。」と指摘されています。

少子高齢化の進展や生活保護受給者の増加など、待ったなしの課題が山積している中、府市の徹底した協議や連携した取組みが、より一層求められているところと本市でも認識しているところです。

「大阪にふさわしいあるべき大都市制度」とは、そういった具体的な課題解決を進めていく中で、おのずと見えてくるものであり、まずは課題解決のための行動を府市で起こしていくことこそが、今求められていることです。

あえて言うならば、住民のためにできることはすべてできる、責任と権限・財源が自己完結した制度であると考えます。

市町村が住民のためにできることはすべて行うという考えが地方自治の基本であり、広域自治体はその市町村を支援するのが役割です。

研究会におかれては、本市の見解もご参考にしていただき、今後予定されている最終報告の取りまとめにむけて、議論をいっそう深めていただければ幸いです。