

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
概要版

平成22年9月22日

大阪府自治制度研究会

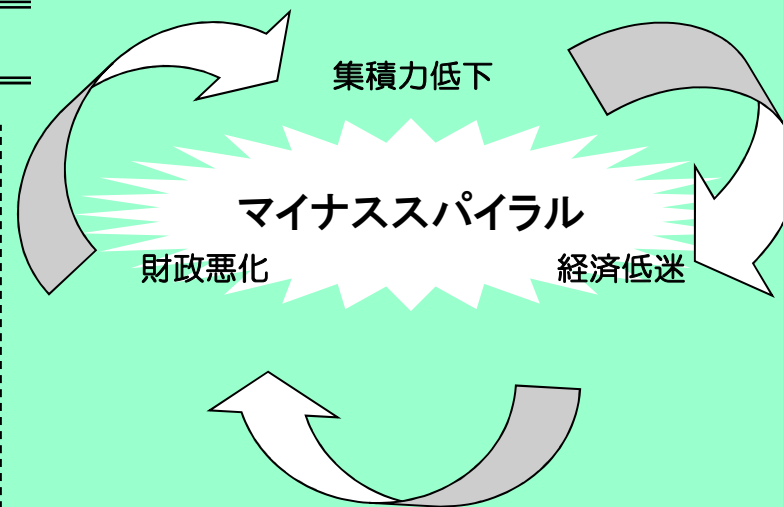
目 次

- 1 大阪府・市の関係～大阪の現状・課題～ 1
- 2 大阪府・市の関係～問題の所在～ 2
- 3 府市関係の分析～愛知県・名古屋市との比較も含めて～ 3
- 4 新たな府市の枠組みの構築に向けて 4
- 5 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～ 5
- 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5つの主な論点～ . . 6、7、8
- 7 これまでの大都市制度のイメージ図 9
- 8 大阪における新たな大都市制度のイメージ図 10

1 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をかけ、住民の暮らしの厳しさが増す。
- ▶ 府市の財政基盤を弱め、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。
- ▶ 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。



“マイナススパイラル”から“プラス”へ

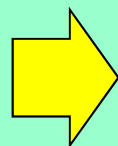
◆大阪が克服すべき課題

- ▶ 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
- ▶ 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
- ▶ 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

2 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

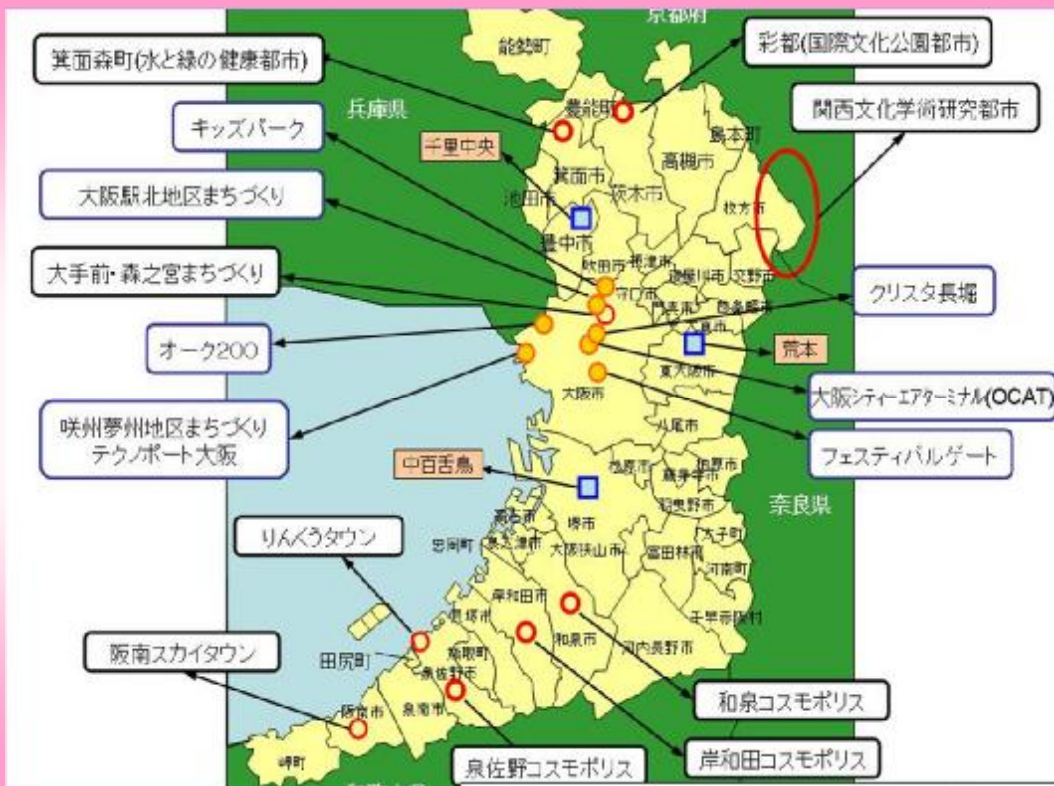
大阪市 市域への基盤整備
大阪府 市域外への基盤整備
⇒都市集中の分散に寄与

▶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

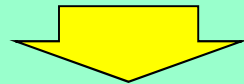
阪神高速道路淀川左岸線
なにわ筋線
大阪市営地下鉄
産業政策



3 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

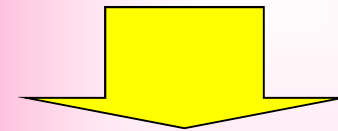
- ▶ 特別市運動をめぐる対立に加え、政令指定都市制度創設後も市域拡張をめぐる対立が続いた。
- ▶ ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置。
- ▶ 大阪市域に人口、産業が高度に集中。
- ▶ あわせて、こうした集積が周辺市にも広がり、都市としての一体性を有しており府市ともに都市経営にあたる必要。



- ▶ 「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

- ◆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
- ◆都市経営主体の分立



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

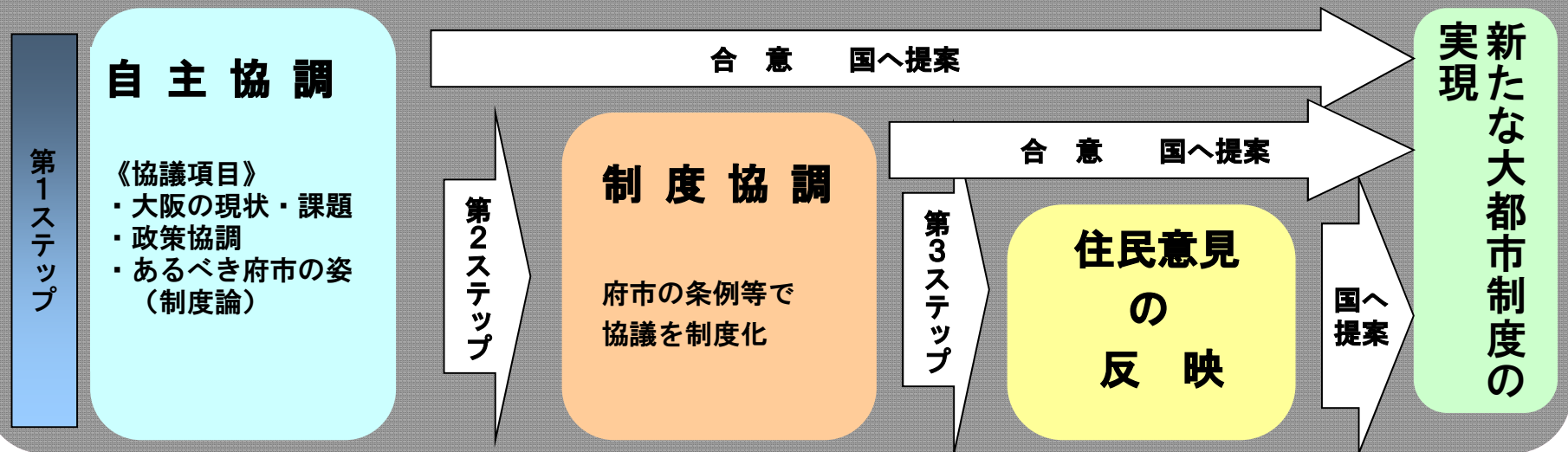
4 新たな府市の枠組みの構築に向けて

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。

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5つの主な論点～

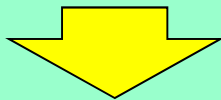
1 多様な大都市制度の構築を

◆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。

◆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のではないか。



◆多様な大都市制度の構築

- ▶ まずは現行制度下での政策協調に努めるべきだが、戦略や政策が共有できない場合は、大阪にふさわしい新たな大都市制度を検討する必要があるのではないか。

2 自治体構造（自治体の構成など）

◆国・広域自治体・基礎自治体の関係

- ▶ 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、広域自治体は、単独の基礎自治体では担えない、また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。

◆自治体の構成

- ▶ 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ことになり、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。

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5つの主な論点～

3 自治体構造（役割分担）

◆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。

◆具体的には、

- ▶ 基礎自治体は住民の「安心」を支える総合的な役割。
- ▶ 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。
- ▶ 広域自治体は圏域の「成長」を支える役割を基本に考えるべき。
あわせて、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。

⊃ 基礎自治体は住民の「安心」を支える総合的な役割。

（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。

※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

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5つの主な論点～

4 基礎自治体のあり方

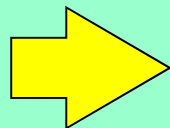
以下の両論

◆大阪市の再編

- ▶ 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。
- ▶ 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すべきではないか。
- ▶ 再編により政治と行政の単位が一致するメリットや、周辺市との水平連携が進むメリットも考えられるのではないか。

◆都市内分権の推進

- ▶ 歴史的文化的一体性を踏まえ、まずは、行政区への権限・財源移譲や、区長公選、地域自治区の設置など、基礎自治体に近い自治機能を充実すべきではないか。
- ▶ 再編により統一性が失われ格差が生じるのではないか。規模の効率性が働かなくなるのではないか。



今後議論を深めていく。

5 財政調整制度

- ◆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、基礎自治体間での財政調整が必要。

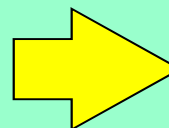
以下の両論

◆地方交付税制度を全て適用する場合

- 一定の行政水準は確保されるが・・・
- ▶ 不交付団体と交付団体との間で、格差が広がることが想定されるほか、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、などの課題。

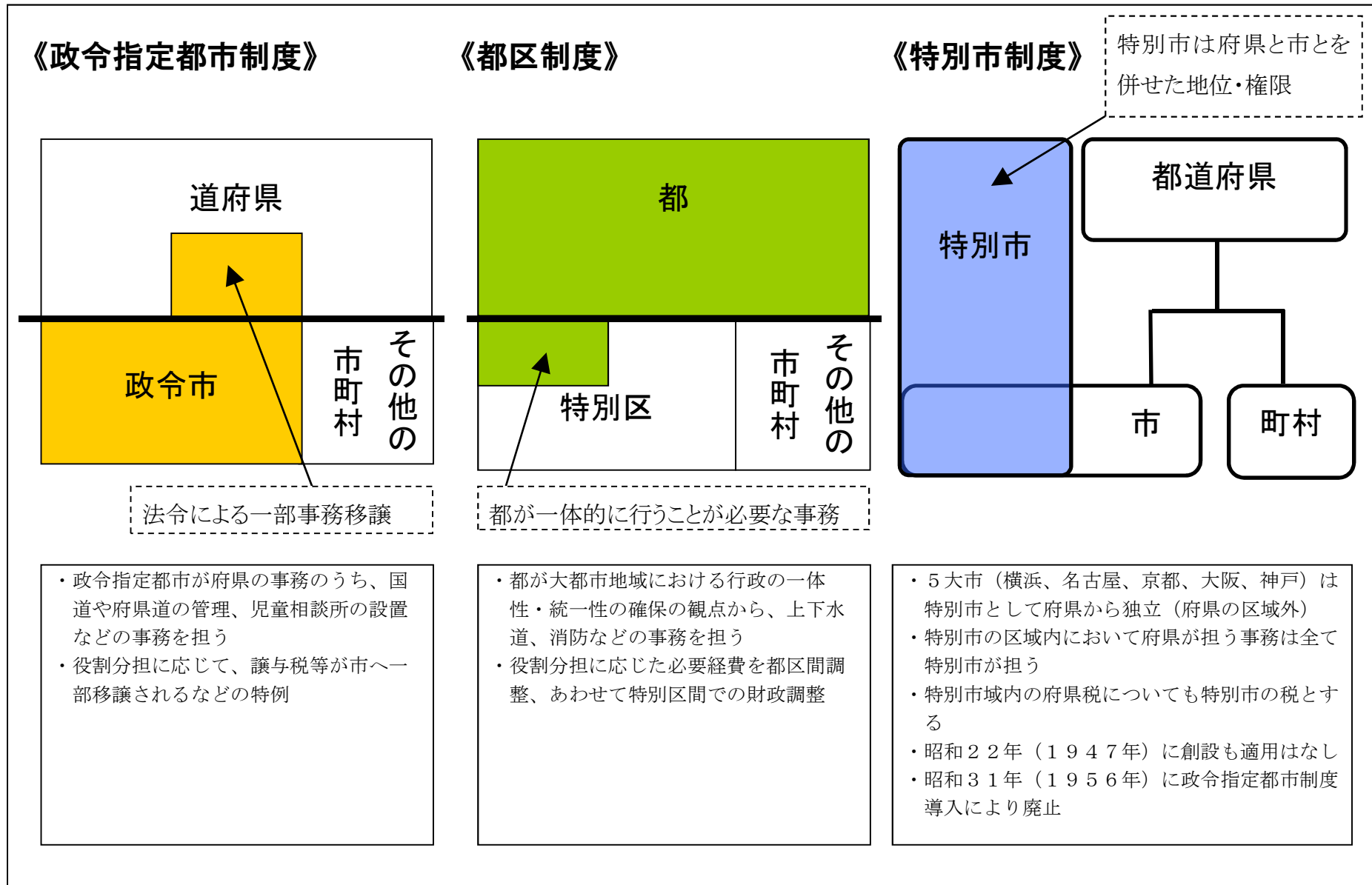
◆地方交付税制度の全面適用ではなく、新たな財政調整の仕組みを導入する場合

- ▶ 財政調整の原資をどこに求めるか、
- ▶ 何を基準に財政調整を行うのか、
- ▶ 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、府域全体で調整するのか、などの論点。



今後議論を深めていく。

7 これまでの大都市制度のイメージ図



8 大阪における新たな大都市制度のイメージ図

