

大阪都構想

地域政党

「大阪維新の会」

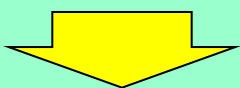
政調会長 浅田 均

総務会長 東 徹

1 府市関係(何が問題か)

◆政令指定都市制度が「特別市」的に運用

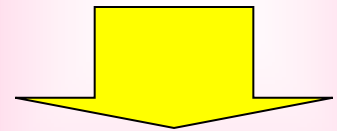
- ▶ 特別市運動をめぐる対立に加え、政令指定都市制度創設後も市域拡張をめぐる対立が続いた。
- ▶ ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置。
- ▶ 大阪市域に人口、産業が高度に集中。
- ▶ あわせて、こうした集積が周辺市にも広がり、都市としての一体性を有しており府市ともに都市経営にあたる必要。



- ▶ 「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

2 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。

東京都特別区 と 大阪市行政区の違い

東京都特別区

- 特別区は、基礎的な自治体に位置づけられ、特例市に匹敵する権能（上下水道、消防等以外）を有している。
 - （S22年自治法施行以後、特別区制度は4回の自治法改正）
 - ◇「都と区」の権限と財源について協議する場として「都区協議会」が法定設置（H10自治法改正）
- 区長は直接公選制
- 公選議員による独自議会が設置
- 直接請求制度により区長や区議会に対する“住民チェック”機能が働く。
- 議会の議決を経た独自の区予算を定められる。
- 課税権あり（特別区民税、軽自動車税、特別区タバコ税など）
- 区民ガバナンスが機能することにより区政の独自性が発揮
 - ①「議員定数・議員報酬」も各区独自に決定
 - ②社会教育施設整備も各区が独自性に整備
 - ③福祉・環境・教育面などで特色ある独自施策を展開

（3回目研究会資料の再掲）

大阪市行政区

- 大阪市行政区は「市長の権限を分掌させるため」の市内部の制度。
 - （S31年の政令指定都市制定以来、行政区制度は改正されず）
 - 区長は「出先機関である区の事務所の長」「市長の補助機関」市役所内の人事異動で配属
 - 区単位での議会はない。
 - 区民による直接請求権なし、区長解職請求などはできない。
 - 独自予算はない。内部的な区長裁量予算制度あり（市予算の0.25%）
 - 課税権はない。
 - 図書館、スポーツ施設等は概ね各区一箇所設置
- （2回目研究会資料の再掲）

4 特別区と行政区の権限の違い

特別区が行っている事務

中核市レベルの事務

- ◆ 民生行政(母子・寡婦福祉資金の貸付)
- ◆ 保健所の設置(飲食店営業等の許可、一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の許可、浄化槽設置等の届出、温泉の供用許可)
- ◆ 環境保全行政(ばい煙発生施設・一般粉じん発生施設の設置の届出)

特例市レベルの事務

- ◆ 都市計画等に関する事務(開発行為の許可、市街地開発事業の区域内における建築の許可、土地区画整理組合の設立許可 等)
- ◆ 環境保全(騒音・振動を規制する地域、規制基準の指定 等)

一般市レベルの事務

◆ 住民の日常生活に直接関係する事務

- ・ 戸籍事務、住民基本台帳の管理、住民票や印鑑証明の交付
- ・ 保育、母子、高齢者、障がい者福祉や生活保護に関する事務
- ・ 国民健康保険事務、介護保険事務

- ・ 道路、公園の整備・管理
- ・ 小中学校
- ・ 図書館、公民館の設置など文化・スポーツの振興
- ・ ごみ処理業務、火葬場の設置
- ・ 防災・危機管理

等

※  ... 行政区が行っている事務

5 基礎自治体の権限(政令指定都市と一般市等との比較、行政区の権限の範囲)

※網掛け部分・・・東京都特別区の主な事務

政令指定都市の処理する主な事務

- ・民生行政（児童相談所の設置）
- ・土木行政（市内の指定区間外の国道の管理、市内の府道の管理）
- ・文教行政（県費負担教職員の任免、給与の決定）

中核市の処理する主な事務

- ・民生行政(障がい者手帳の交付、母子・寡婦福祉資金の貸付、養護老人ホームの設置認可・監督)
- ・保健所の設置(飲食店営業等の許可、一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の許可、浄化槽設置等の届出、温泉の供用許可)
- ・都市計画等に関する事務(屋外広告物の条例による制限)
- ・環境保全行政(ばい煙発生施設・一般粉じん発生施設の設置の届出)
- ・文教行政(県負担教職員の研修)

特例市の処理する主な事務

- ・都市計画等に関する事務(開発行為の許可、市街地開発事業の区域内における建築の許可、土地区画整理組合の設立許可 等)
- ・環境保全(騒音・振動を規制する地域、規制基準の指定 等)
- ・その他(計量法に基づく勧告、定期検査)

一般市・町村の処理する主な事務

- ・住民の日常生活に直接関係する事務
 - 道路整備・管理、公園管理、上下水道の整備など都市基盤の整備
 - 小中学校
 - 図書館、公民館の設置など文化・スポーツの振興
 - ごみ処理業務、火葬場の設置
 - 消防・防災・危機管理

窓口サービス（戸籍・住基等）、国民健康保険事務、介護保険事務、保育、母子、高齢者、障がい者福祉や生活保護に関する事務

等

行政区の主な事務

※うち、町村は、福祉事務所の設置を除く事務

6 都市の集積と広がり

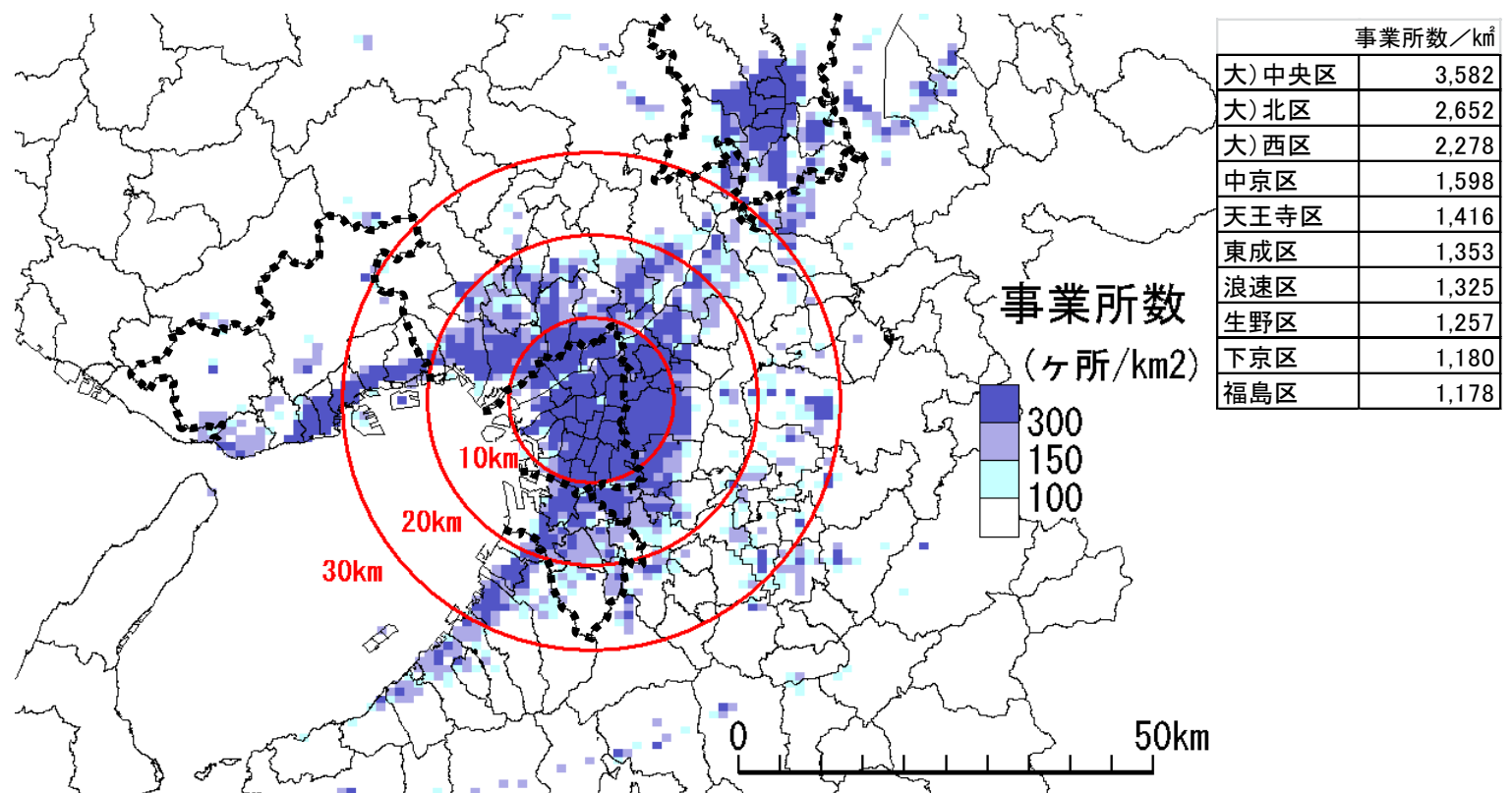
(1) 事業所集中エリア

【分析結果の概要】

大阪圏	<p>中央区の事業所密度は、3,500事業所/km²を超え極めて高密度</p> <p>都心部から連続する事業所密集エリアは大阪市域を超えて、内陸へは20km圏内で、湾岸は大阪湾岸は神戸市から関西空港にかけて広がりを見せている。</p>
東京圏	<p>中央区の事業所密度は、4,000事業所/km²を超え極めて高密度</p> <p>都心部から連続する事業所密集エリアは概ね23区全域及び鉄道に沿って郊外に広がっている。</p>
名古屋圏	<p>中区の事業所密度は、2,000事業所/km²を超えるが、東京、大阪には及ばない</p> <p>都心部から連続する事業所密集エリアは、概ね名古屋市域と一致。三河地域等の周辺部にも、密集エリアは点在している。</p>

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、大阪湾岸沿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

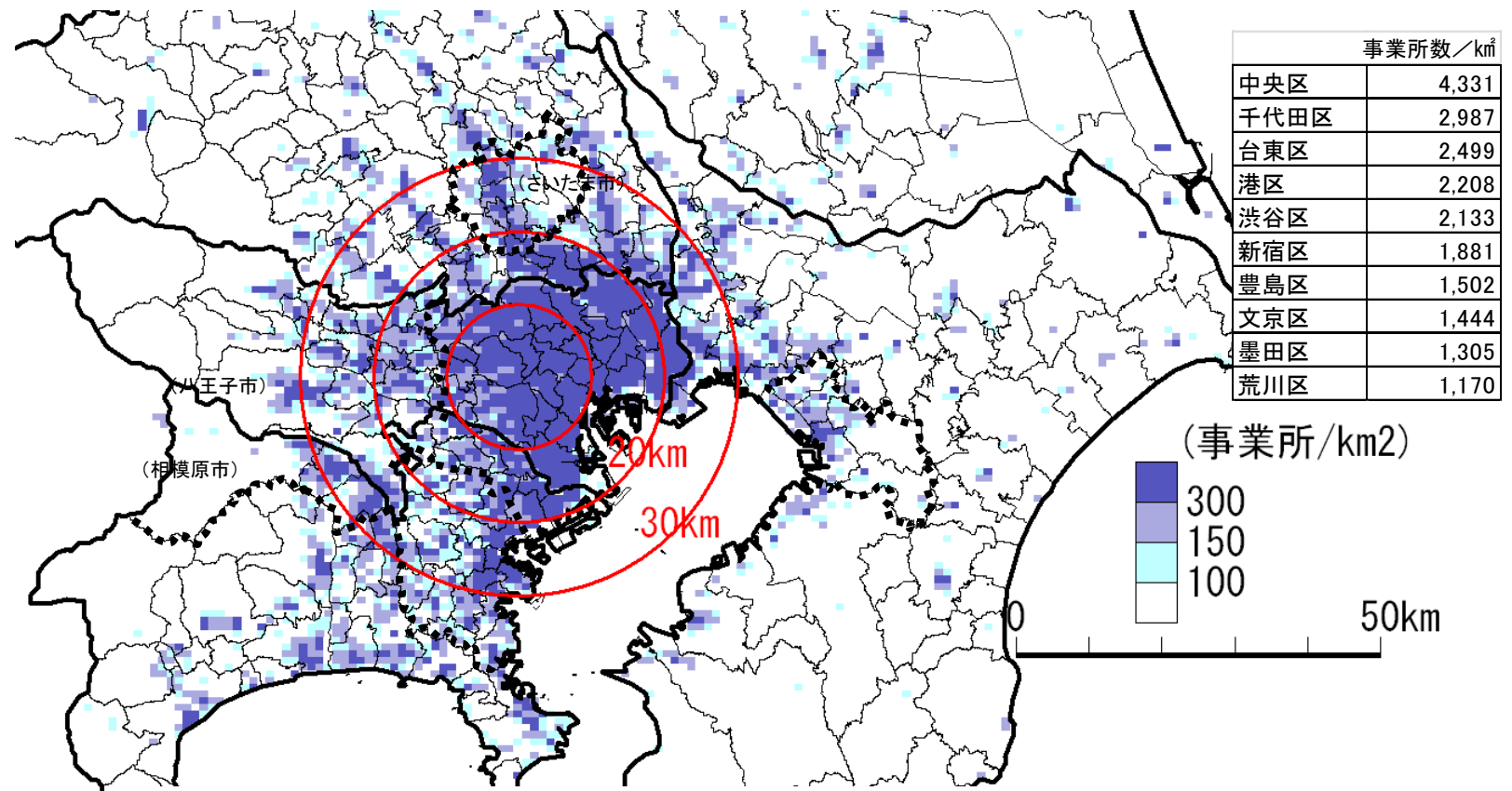
※円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。
 出所：平成18年事業所・企業統計調査

② 事業所集中エリアのシェア（東京圏）

○東京都中央区の事業所密度は「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圏内に連たん性が見られる。

○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。

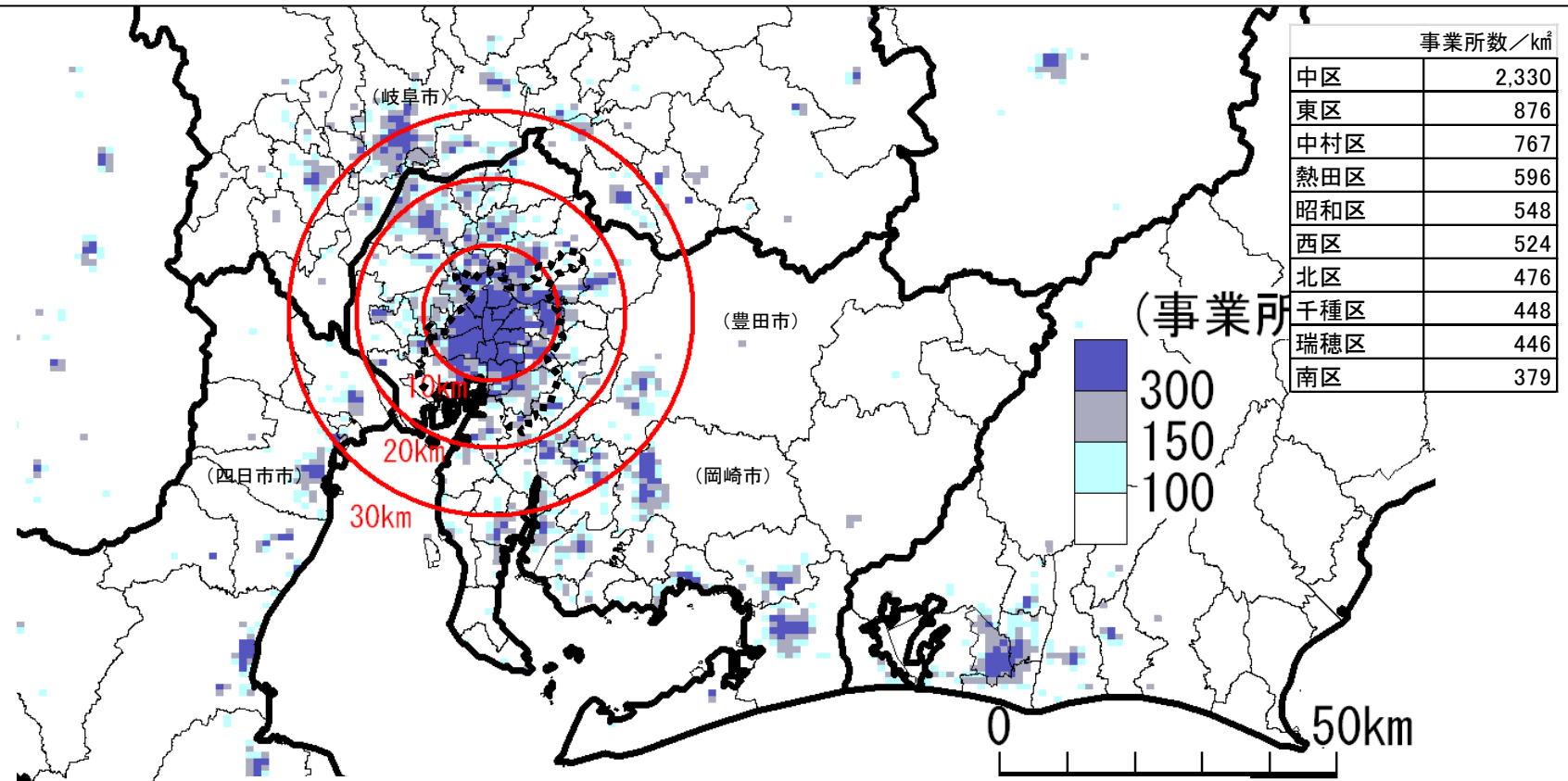
出所：平成18年事業所・企業統計調査

③ 事業所集中エリアのシェア（名古屋圏）

○名古屋市中区の事業所密度は「2,330事業所/km²」を超えるが、東京都中央区、大阪市中央区には及ばない

○事業所密度「300事業所/km²以上」の地域は、概ね名古屋市域内の10km圏内に収まっている。

○名古屋市域外では、豊田市、岡崎市などの周辺市においても、「300事業所/km²以上」の集積は存在しているが、名古屋市域とは事業所集積が連続していない。



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
 ◇名古屋市のうち、天白区、緑区、港区を除く13区

※円は、名古屋市中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

7 都市の集積と広がり

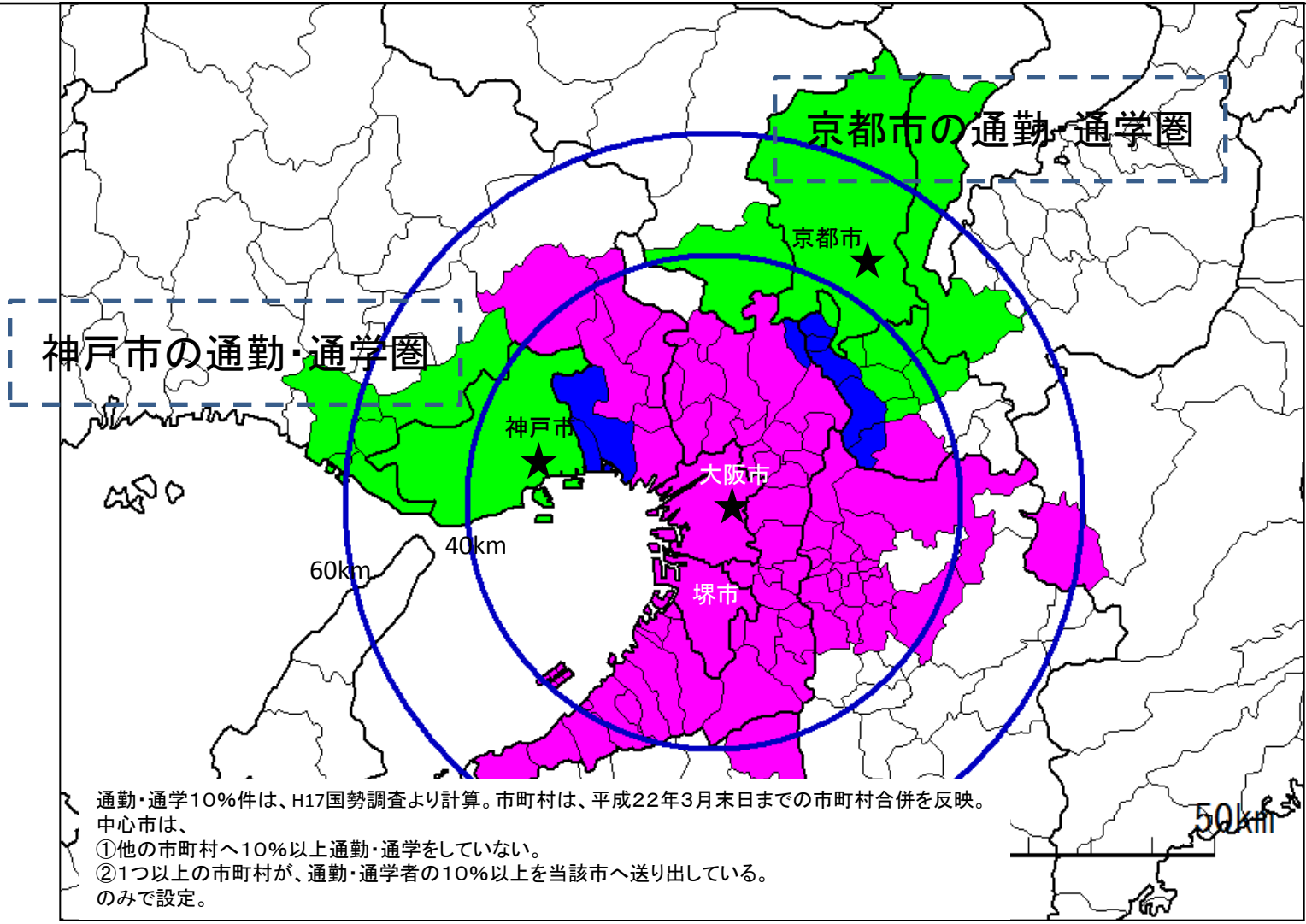
(2) 10%通勤・通学圏

【分析結果の概要】

大阪圏	<p>東京圏と同様に、大阪市の中心部から40Km圏へと大きな広がりを見せ、大阪府域を超え、隣接府県(兵庫、京都、奈良、三重、和歌山)の一部市町村にまで広がる。</p> <p>京都市・神戸市は大阪市とは独立した通勤・通学圏を有する。</p>
東京圏	<p>都心から40km圏内のほぼ全域に広がり、隣接県の県庁所在地も通勤・通学圏に含む。</p> <p>川崎市、横浜市などの政令市も23区の通勤・通学圏。</p>
名古屋圏	<p>名古屋市を中心部から30km圏内に広がる。</p> <p>愛知県東部の三河地域では、豊田市、岡崎市など、名古屋市とは独立した通勤・通学圏があり、広がりには限定的。</p>

① 大阪市の10%通勤・通学圏

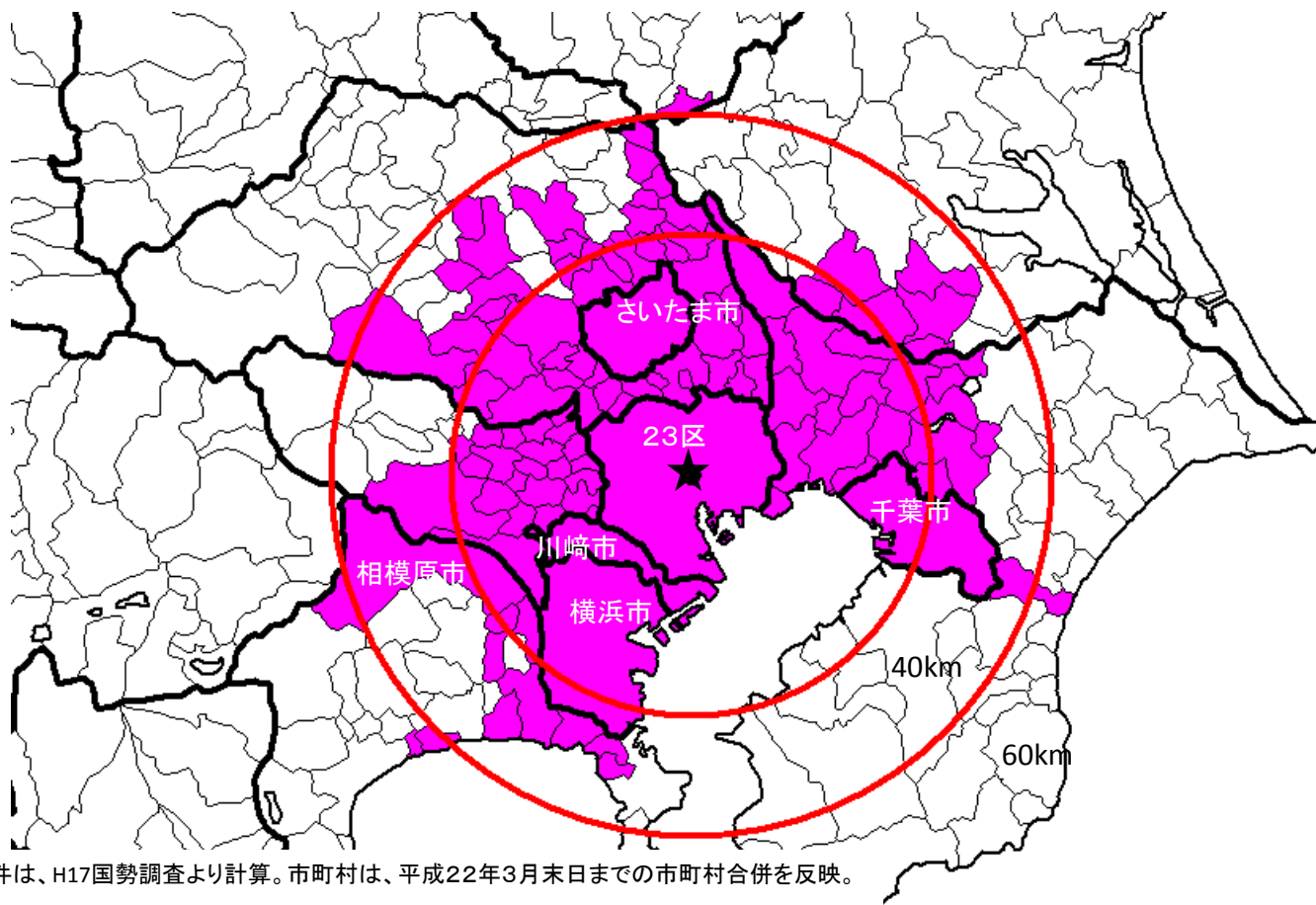
- 大阪市の10%通勤・通学圏は、大阪府域を越え、隣接府県(兵庫、京都、奈良、三重、和歌山)の一部の市町村を含み、40km圏外にも広がりを見せる。
 - 堺市は大阪市の10%通勤・通学圏に含まれるが、京都市・神戸市は大阪市とは独立した通勤・通学圏がある。
- ⇒ 東京都と同様に、広範囲に広がりを見せるが、周辺の府県庁所在地までには拡大していない。



② 東京23区の10%通勤・通学圏

- 東京23区への10%通勤・通学圏は、千代田区から半径40kmの大部分を占め、40km圏外は鉄道路線に沿って半径60km圏の範囲外に広がって部分もある。
- 特別区の通勤・通学圏には、川崎市、横浜市、相模原市、さいたま市、千葉市といった政令市も含んでいる。

⇒ 首都圏では、特別区と周辺政令市が一体化している。



通勤・通学10%件は、H17国勢調査より計算。市町村は、平成22年3月末日までの市町村合併を反映。

中心市は、

①他の市町村へ10%以上通勤・通学をしていない。

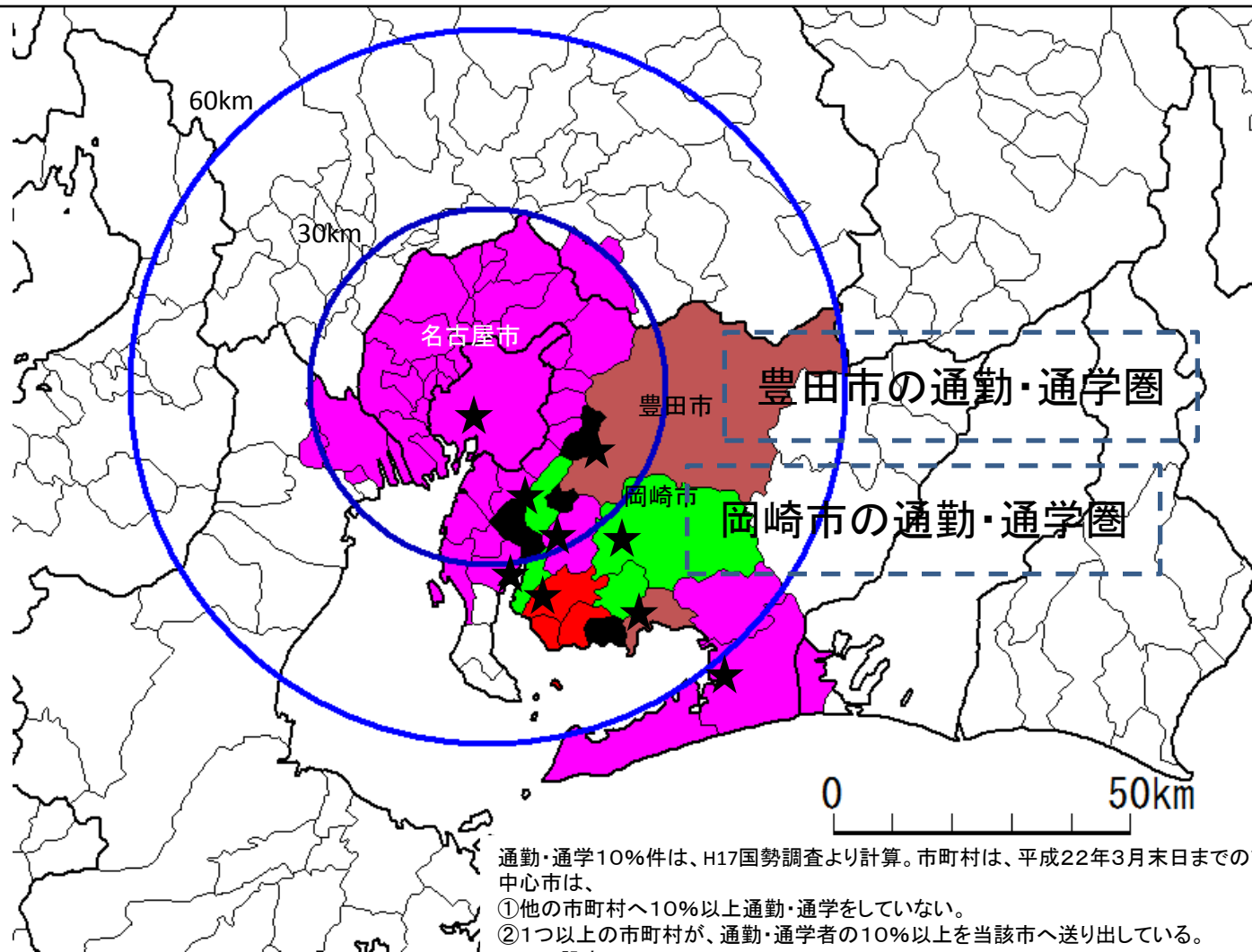
②1つ以上の市町村が、通勤・通学者の10%以上を当該市へ送り出している。

のみで設定。

0 50km

③ 名古屋市の10%通勤・通学圏

- 名古屋市への10%通勤・通学圏は、概ね半径30kmの範囲内である。
 - 愛知県では、名古屋市以外にも10%通勤・通学圏の中心市が、豊田市・岡崎市など複数存在する。
- ⇒ 愛知県では、東京と違い、名古屋市と周辺市は一体化していない。



8 二元行政と二重行政

◆ サービス最適化のためには、二元行政問題の解決が先決事項ではないか。

【二元行政】

一定地域内に同レベルの二つの行政主体が、存在する状態

◆ 政令市制度を「特別市」的に運用



- ◆ 「市は市域、府は市域外」の固定化
- ◆ 都市経営主体の分立

二元行政

ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域に「ふたつの大阪」

府域の中心に集積力のある大阪市

【二重行政】

府と市のサービス提供が府域トータルで全体最適化を図れていない状態

《大阪市》

◆ 市域で府県並みの施策、施設

《大阪府》

◆ 府民の利便性や市域の大きな需要に着目



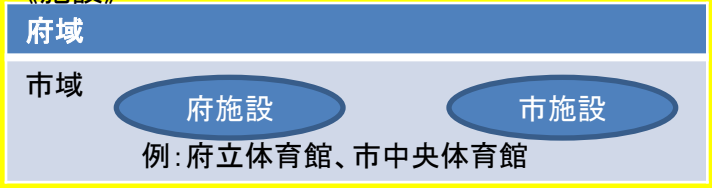
◆ 市域で大阪市と同種の事業
大阪市の同様の施設
+他の市町村の補完行政

役割分担の明確化

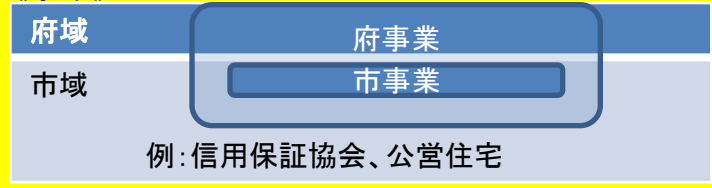
全体サービスの最適化

二重行政の例

《施設》



《事業》



9 二元行政と二重行政

府市関係の特殊性 ～二元行政→二重行政～ (大阪府自治制度研究会「最終といまとめ」から関係部分を抜粋)

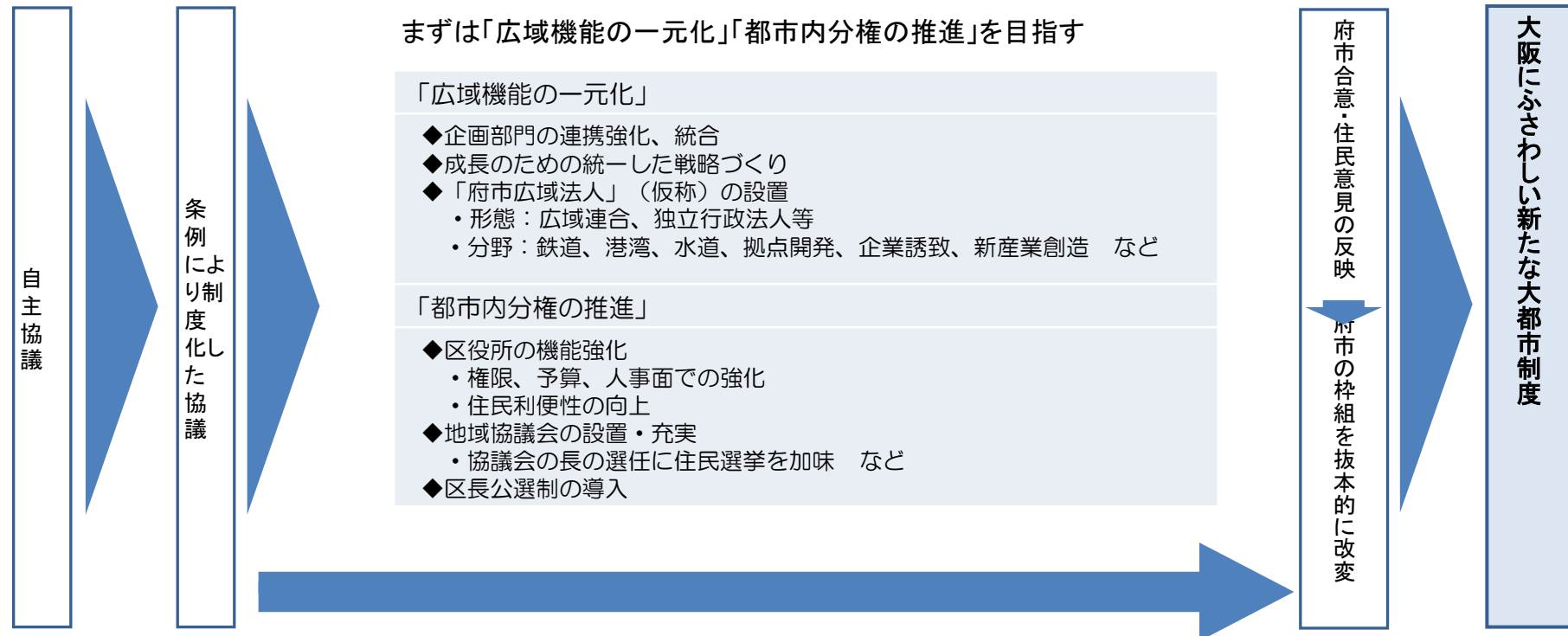
- 特別市運動や市域拡張運動をめぐる府市の対立が昭和20年(1945年)代前半から昭和40年代中頃(1970年頃)まで続いた結果、府市の間で「市は市域、府は市域外」という区域分断的な機能分担が固定化し、府県と政令指定都市という関係が実質的に「府県と特別市」という関係として定着した。
- こうした他府県と異なる大阪特有の政令指定都市制度の運用は、
 - ・ 府市の論争という歴史的経過、
 - ・ ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域の中心部に大阪市が位置するという地理的構造、
 - ・ 大阪市域に人口、産業が高度に集中していること、
 - ・ あわせて、こうした集積が周辺市にも広がり、都市としての一体性を有しており、府市ともに一致協力して都市経営にあたる必要があったにもかかわらずそれを実現できなかったこと、
などの複合的な要因が重なって、定着してきたものと考えられる。
- この結果、本来、都市として一体的な経営が求められるにもかかわらず、ほぼ全域が都市化した狭隘な大阪府域にあたかも「二つの大阪」が存在することとなり、言わば「二元行政」の状態を作り出し、区域分断的な機能分担の固定化、都市経営主体の分立という状況を招いたと考えられる。
- また、狭隘な府域の中心部に集積力を有する市域があるという地理的構造のもと、府市の間で区域分断的な機能分担が行われることにより、市は市域で府県並みの施策や施設整備を行う一方、府は府民の利便性を考慮して中心部である市域に、施設を整備したり他の市町村の補完行政を行い、こうしたことが二重行政の問題を起こしていると考えられる。
- こうして、「二元行政」のもとで二重行政を引き起こしながら、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」を形成するに至ったのではないか。その後、バブル経済崩壊後の府市の財政悪化により、限られた経営資源の活用を中心にしながら府市のあり方が再び議論されるようになったと考えられる。

10 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



11 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」
- ▶ 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。

} を一般的制度として導入。

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