

(案)  
大阪にふさわしい大都市制度  
“大阪都の実現”

～日本の成長をけん引し、人々が生き生きと  
暮らせる“大都市 大阪”を目指して～

平成24年5月17日

(大都市制度推進協議会委員)

大阪府知事 松井 一郎      大阪市長 橋下 徹

## 【本案の位置づけ】

- 本案は、大都市制度推進協議会の委員として、大阪府知事、大阪市長の考えをとりまとめたもの。
- 検討途上の課題もあるが、今後、協議会において、大阪にふさわしい大都市制度の在り方を議論いただき、行政として制度設計を行っていくための大きな方向性を示したもの。

# 1. 大都市制度に関する基本的な方針

## ～大阪都の実現　なぜいま大阪都なのか～

# 1. (1) 現状と課題

## ■ 大阪経済の低迷（＝大阪の危機は深刻）

- ◎ 大阪は依然東京に次ぐ経済等のポテンシャルも、近年、経済低迷、都市集積の低下
- ◎ 産業構造の転換を図るべきところ、新産業の創出や内外の企業誘致が進まず
- ◎ 所得水準の低下、全国一高い生活保護率、高止まりの失業率など住民の暮らしも厳しさを増すばかり



- 都市経営の主体である府市が統一戦略を描き一体性を持った政策を強力に進め、大阪経済を再生し、住民生活の向上につなげていくことが急務
- にもかかわらず、現状は府市の枠組みにとらわれ有効な戦略、政策を打てず

## ▼ これまでの府市の関係

- ▽ **戦前**：大阪と言えば大阪市。大阪市がメインプレイヤー
- ▽ **高度成長期**：市は市域の開発、府は市域外で都市経営 ⇒ 市域外に都市が拡大
- ▽ **低成長時代〔現在〕**：「市域、市域外」ではなく府域全体を見た集中投資が必要な時代

- 
- ◆ 現在は、知事・市長が同一の価値観を共有しており、これまでと違って連携・協議の成果が期待できるが、将来に向かって、安定的なものとするには府市で広域機能を担う仕組みを制度的に見直していく必要



この状況を打ち破るには個別政策レベルの改革にとどまらず、既存の大都市制度の枠をこえて府市再編を行うべき！

## ■ 全国的に見ても・・・

- ◎ 全国均衡発展の高度経済成長の時代を経て低成長時代を迎え、国際的な日本のプレゼンスは相対的に低下 ⇒ 『閉塞感』



- ◎ 国主導の全国画一的な経済政策を抜本的に改め、大阪をはじめとする大都市がそれぞれの地域の核として自らの経済ポテンシャル・特性を活かして、日本の成長をけん引していくことが必要



- “国のかたち”そのものを中央集権型から地方分権型に大胆に転換
- 1956年の地方自治法改正以来、大きな議論もなく続いてきた政令指定都市制度をはじめ大都市制度についても見直していくべき時期
- 大阪から先駆的に大都市制度改革を行い、真の分権の受け皿を整備することで“新たな国のかたち”づくりを推進

## ■ 多様な大都市制度を

- ◎ 歴史的成り立ちや地理的状況、そして人口、経済などの集積力によって形成される多様性を踏まえ、既存制度にとらわれることなく、地域の発意で、自らにふさわしい制度を選択できるようにしていくべき

※世界各国は都市間競争に打ち勝つため大都市制度を柔軟に見直し

『世界的な都市間競争に打ち勝つには・・・』

- ◇ **多様な大都市制度** (全国一律の制度は時代遅れ)
- ◇ **大都市の自立** (行財政面、立法面)
- ◇ **広域行政の強化** (広域機能を一元化)
- ◇ **住民自治の強化** (住民視点での基礎自治体の充実)

- \* ようやく、地方制度調査会での審議や、国会における議員立法の動きなど、国レベルで大都市制度議論が本格化

大都市制度推進協議会で議論を深め、大阪から積極的に発信して、引き続き国をリード

# 1. (2) 基本的方針～大阪都の実現～

## ■ 大阪の特性

- ◎ 狭隘な府域の中心に大阪市が存在
- ◎ 都市の集積も大阪市を中心に、ほぼ府域全域に広がり、さらには京阪神に連担

都市の集積と広がりを踏まえ一体的な都市経営をなすべきところ・・・

## ■ 現状認識

- ◎ 特別市運動や市域拡張運動をめぐる論争
- ◎ 政令市制度を特別市的に運用
- ◎ 「市は市域、府は市域外」という区域分断的な役割分担が固定化
- ◎ 「二つの大阪」「二元行政」の状態  
⇒ 大阪全体の都市経営の責任が不明確
- ◎ これまでの連携・協議の取組みも府市の枠組みをこえた成果はあがらず

＜あるべき方向＞

広域機能を一元化

統一戦略

重点投資

あわせて

- ◎ 大阪市は広域自治体機能と基礎自治体機能の両面を担当
- ◎ 日々の生活が厳しさを増す中で住民生活をきめ細かに守るには、人口267万人の大阪市は住民自治の面で限界

住民の参政・参画で  
身近な行政

公選区長

※堺市の在り方についても検討が必要

## ■ 基本的方向性

### 【大阪都の実現】

◆ **広域自治体機能の一元化**：新たな広域自治体（大阪都〔仮称〕）の創設

※全てを「都」に一元化するのではなく最適な運営形態をめざす

◆ **基礎自治体機能の充実**：新たな区（特別自治区〔仮称〕）の設置

#### 【3つのポイント】

<以下、「大阪都」「特別自治区」と記載>

1. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化
2. 都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能を一元化
3. 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体機能を強化

### 大阪都

◆ **世界的な都市間競争に打ち勝つ『強い大阪』の実現**

⇒ 大阪都市圏の“成長を”支えるため、  
統一戦略に基づき、強力に政策を推進

⇒ あわせて、大阪全体の“安全や安心”を確保  
するため基礎自治体のバックアップ機能を発揮

目指すのは

“我が国の成長をけん引”

“いざというときに日本が機能不全に陥らないよう、東京に  
集中する機能をバックアップ”

### 特別自治区

◆ **住民の参政・参画のもと、だれもが生涯にわたって  
生き生きと暮らすことができる『やさしい大阪』の実現**

⇒ 特別自治区に再編することで、地域のことは  
住民が自己決定

- 住民自治：公選区長 公選区議会
- 権限・財源：中核市並みの権能  
財政調整の仕組みを導入

#### （大阪都の優位性）

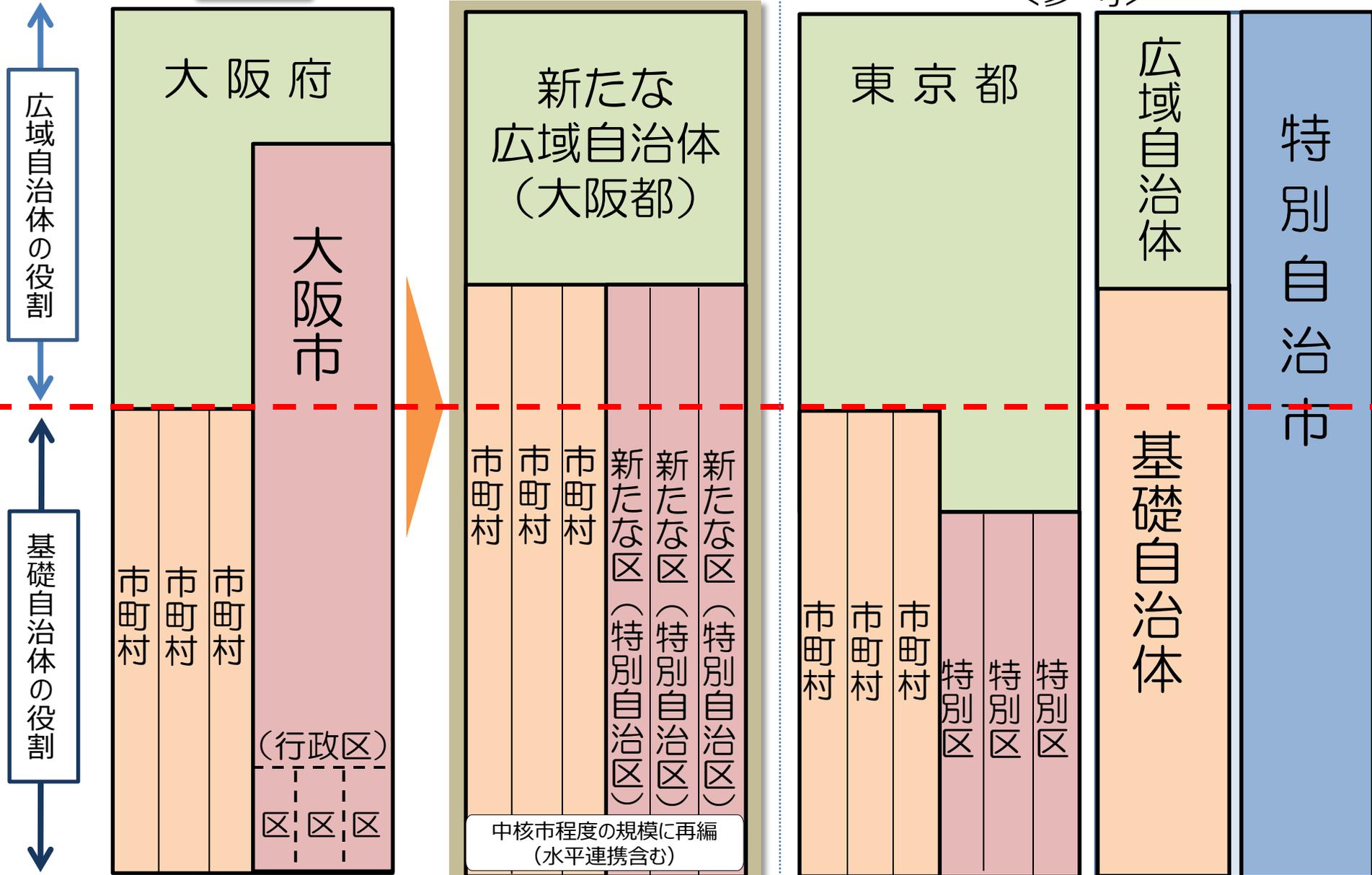
▼ **特別自治市等の議論もあるが、大阪では馴染まない**

⇒ 狭隘な府域の分断（中抜け、都市核の喪失）、都市の実態に合わない行政体の誕生、二元行政の固定化、行政区のままでは住民自治に課題

# 大阪都イメージ図

現状

<参考>



※政令市である堺市の在り方についても検討が必要

## ■ 広域自治体機能の一元化

市域、市域外で区域分断  
「二元行政」の状態

“リーダー2人”



広域行政のリーダーは

“1人に！”

## ■ 基礎自治体機能の充実

府県に匹敵する  
大きな大阪市

“リーダー1人”



住民に身近な行政は

“複数リーダーで！”

## 2. 広域自治体の在り方

## 2. (1) 広域機能一元化の必要性

### ■ 現状と課題

- ◎ 都市の発展を支えるにはその集積に即した広域行政の提供が不可欠であり、大阪の場合、この役割を府と市で担ってきたが、狭隘な大阪の中心に大阪市が位置する地理的特性等から、大阪市に極めて大きな役割
- ◎ 府は市域のことは基本的に大阪市との認識である一方、市は、市の行政運営として当然であるが、大阪全体のあり方より各地域の市民ニーズを重視
- ◎ 特別市運動や市域拡張運動をめぐる府市論争を経て、**「府は市域外、市は市域」を前提に二元行政が固定化**
  - ⇒ 府市がそれぞれの戦略・計画に基づいて施策を展開してきたことで、投資の分散や非効率が生じるなど、**大阪トータルの成長の観点にたった都市経営が十分に行えなかった**

大阪市が市域で府県並みの施策や施設整備を行い、大阪府でも利便性を考慮して府域の中心である市域で施策・施設整備を行うなど、いわゆる二重行政の問題も発生
- ◎ これまでも、**府市間で幾多の連携・協議が進められたが、十分な成果はあがらず**

# 2. (2) 目指すべき姿 ～ 検討方向 ～

## ■ 方針

◎府域に広がる都市集積を踏まえ、広域行政のリーダーを一人にして、広域機能を一元化  
投資の選択と集中を図り大阪全体の都市機能を充実

⇒ 都市間競争を勝ち抜き成長・発展を目指す

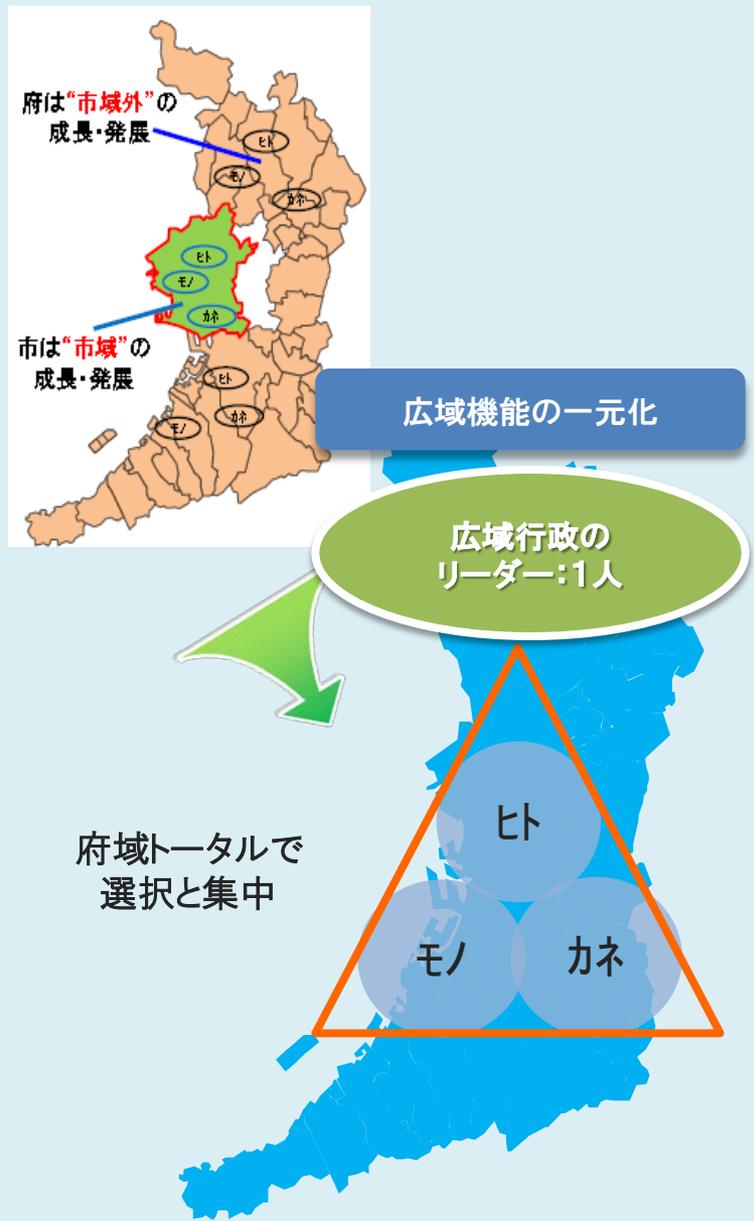
## ■ 基本的な役割

◎大阪都市圏の“成長”を支える

- 大阪全体の成長、発展に向けた統一的な戦略を描き、産業政策を推進
- 府域トータル視点での交通インフラの整備など、投資の選択と集中による事業展開

◎大阪全体の“安心・安全”の確保

- 国民健康保険や介護保険について、基礎自治体のバックアップ機能の発揮
- 大規模災害への対応のための、消防はじめ防災体制の強化



## 2. (2) 目指すべき姿 ～ 検討方向 ～

### ■ 一元化の基本的な考え方

#### ◎ 全ての広域機能を広域自治体である「大阪都」に集約するのではなく、事務の形態や具体の分野ごとに広域機能の一元化に最適な形態を検討

- 大阪の成長に関わる広域的な戦略、政策  
⇒ 「大阪都」への一元化を基本に検討
- 住民に身近な事業  
⇒ 基礎自治体優先の原則を踏まえ、「大阪都」がすべて担うのではなく、水平連携などにより「特別自治区」が担うことも検討
- 産業や大学などの任意事務、鉄道や港湾などの公営企業  
⇒ 「大阪都」への一元化・共同法人の設置や民営化など、最適な運営形態を検討

### ■ 事務権限

法定事務

#### 政令市権限

- 大阪都市圏の成長に関わるものは、「大阪都」が担うことを基本に検討  
〔都市計画(高速道路、鉄道等)、道路など〕
- 住民に身近な福祉や教育、保健衛生、環境等の分野における権限については、基礎自治体優先の原則を踏まえ、水平連携なども活用して「特別自治区」の事務とすることも検討  
〔児童相談所、教職員人事権など〕

#### 政令市権限以外の府県事務

- 重点化の上で「特別自治区」で担うことも検討

#### 東京都が特例で担っている市町村事務

- 「大阪都」が担うことに加え、「特別自治区」による事務組合の設置など、多様な手法を検討  
〔水道、消防、下水道、都市計画(用途地域)など〕

#### 市町村事務

- 国民健康保険、介護保険については、保険財政の安定化や保険料格差の是正といった観点から、保険運営を市町村単位から大阪全体へ広域化することを検討

## 任意事務

- 府市双方で取り組んでいる事業について、資源の集中投下によるサービスの向上や効率化等を目指して検討  
〔大学、文化、公営住宅、信用保証協会など〕
- 産業政策、その他の任意事務全般については、広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化等の観点から府市で事業仕分けを行い、実施主体を検討

## 公営企業

- 事業の広域性を踏まえ、「大阪都」への一元化や民営化など多様な手法を検討  
〔地下鉄、バス、病院、港湾、市場 など〕

## ■ 財 源

- 事務権限とそれに見合う財源を配分できるよう検討
- 法定事務、任意事務、公営企業といった性質、また一元化の方法を踏まえ、具体的に財源の配分について検討
- 財源配分の方法としては税財源の移転や、財政調整の仕組みによる対応、負担金・委託金等の予算化など様々な手法を検討

## 2. (3) 進め方

- 府市共通の課題に関し、行政として協議し、重要事項の方針を決めるため、知事を本部長、大阪市長を副本部長とする大阪府市統合本部を設置（H23.12.27）
- 統合本部において、府市の行う全事業を3つの項目に分類し、広域行政・二重行政の仕分けや一元化について6月を目途に方向性を出せるよう検討

項目	対象	スケジュール
	<p>【経営形態の見直し】</p> <p>地下鉄、バス、水道、下水道、病院、一般廃棄物、公営住宅、大学、市場、消防、港湾、文化施設</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3月論点整理</li> <li>・6月方向性</li> </ul>
	<p>【類似・重複している行政サービス】</p> <p>出資法人：信用保証協会（府・市）、道路公社（府・市）等            公設試験施設：産業技術総合研究所（府）・工業研究所（市）等            集客施設【公の施設等】：                中央図書館（府・市）、府立体育会館（府）・市立中央体育館（市）等            その他の施設【公の施設等】：                こども青少年施設（府・市）、マイドームおおさか（府）・産業創造館（市）等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5月論点整理</li> <li>・6月方向性</li> </ul>
	<p>・A項目及びB項目以外の事務事業の政策統合、類型化、見直し等（府市共同による業務改善や出先事務所の統合等を含む）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6月目途に 取組み内容報告</li> </ul>

## 2.(4)大阪府市統合本部における 検討状況

# ■ 経営形態の見直し（A項目）

項目	分類	検討状況
地下鉄	公営企業	◆民営化を前提に、サービス改善・コスト削減などの方策を検討
バス	公営企業	◆コスト構造の見直し、事業性のある路線と地域サービス系の路線に分類し、持続可能な路線のあり方、その運行主体について検討
水道	法定事務 (市町村、組合)	◆大阪広域水道企業団との統合の検討にあわせて、市水道事業の改革について検討
一般廃棄物	法定事務 (市町村、特別区→組合)	◆ごみ減量・リサイクル推進、ごみ収集・輸送業務の民営化、焼却処理の運営形態の見直し、広域化などを検討
消防	法定事務 (市町村、特別区→都)	◆大阪消防庁の創設目的の確認、早急な意思決定、教育訓練施設の充実強化や市町村が参加しやすい仕組みづくりなどを検討
病院	公営企業	◆市立と府立の病院の経営統合、住吉市民病院のあり方などを検討
港湾	法定事務 (府、市町村)	◆将来の大阪湾4港湾管理の一元化を見据えて、府港湾と市港湾の統合について検討
大学	任意事務	◆市立大学の改革、両公立大学法人の統合等について検討
公営住宅	任意事務	◆大阪市内の府営住宅の大阪市への移管に向けた課題などを検討
文化施設	任意事務	◆府市の文化施設のうち一体化する施設・法人の選定や経営形態（地方独立行政法人など）を検討
市場	公営企業	◆府市市場の連携方策や管理運営形態を検討
下水道	法定事務 (市町村、流域下水道は府)	◆市下水道の上下分離方式（運営と管理の分離）による経営形態の見直しを検討

## ■ 類似・重複している行政サービス（B項目）

〔出資法人〕

サービスや利用者の重複、財務や投資の状況などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
中小企業信用保証協会	信用保証協会	任意事務	◆両協会を統合する場合の最適な手法、統合に向けた諸課題について検討
(公財)大阪府国際交流財団	(公財)大阪国際交流センター	任意事務	◆国際交流事業における広域・基礎自治体の役割分担、重複事業の整理、両財団の今後のあり方について検討
(財)大阪府保健医療財団	(財)大阪市環境保健協会	任意事務	◆両財団のあり方、統合の可能性、当面行える事業連携について検討
道路公社	道路公社	任意事務	◆大都市制度移行にあたっての公社のあり方、市公社の解散を想定した場合の課題などを検討
住宅供給公社	住宅供給公社	任意事務	◆大都市制度移行にあたっての公社のあり方等の課題を検討
堺泉北埠頭(株)	大阪港埠頭(株)	任意事務	◆大阪港埠頭(株)と堺泉北埠頭(株)の組織業務と統合のあり方について、大都市制度移行後の府市港湾事業のあり方と併せて検討
(公財)大阪府文化財センター	(公財)大阪市博物館協会	任意事務	◆埋蔵文化財の発掘調査における広域・基礎自治体の役割分担を整理したうえで、自治体と財団法人の役割分担、統合の対象及びその手法について検討

## 〔公設試験施設〕

検査・研究機関のあり方や経営形態などについて整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
(地独)大阪府立産業技術総合研究所	(地独)大阪市立工業研究所	任意事務	◆両研究所の特徴を活かした連携強化策、両法人の統合の進め方について検討
大阪府立公衆衛生研究所	大阪市立環境科学研究所	任意事務	◆望ましい統合のあり方、統合すべき機能の範囲などについて検討

## 〔集客施設【公の施設等】〕

サービスや利用者の重複、収支コスト、公民の役割分担などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
府立中央図書館	市立中央図書館	任意事務	◆基礎自治体の図書館のあり方、府立中央図書館と市立中央図書館の役割・機能を踏まえ、当面の利用者サービス向上・効率的なサービス提供などについて検討
府立体育会館	市立中央体育館	任意事務	◆広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設運営の効率化について検討
門真スポーツセンター	大阪プール	任意事務	◆広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設運営の効率化について検討
大型児童館ビッグバン	キッズプラザ大阪	任意事務	◆大型のこども体験型施設としての両施設のあり方、双方の施設が相乗効果が得られる当面の連携策について検討
大阪国際会議場	インテックス大阪	任意事務	◆MICE機能の強化、広域インフラとしての両施設の機能を最大化する事業展開のあり方や集客力向上の方策について検討 <small>※MICE 企業等の会議(Meeting)、報奨・研修旅行(Incentive Travel)、国際機関・団体等が行う国際会議(Convention)、展示会・見本市、イベント(Exhibition/Event)の頭文字による総称</small>

# 〔その他の施設【公の施設等】〕

府市の役割分担やサービスの必要性などを整理分析し、あるべき姿を検証

大阪府	大阪市	分類	検討状況
こども青少年施設	こども青少年施設	任意事務	◆青少年野外活動施設について、広域自治体と基礎自治体、公民の役割分担を踏まえた施設の運営主体のあり方を検討
大阪府立障がい者交流促進センター	大阪市障害者スポーツセンター	任意事務	◆基礎自治体・広域自治体が果たすべき役割・機能、利用実態などを踏まえ、府市施設の最適な活用・運営方法について検討
産業振興機構（マイドームおおさか）	都市型産業振興センター（産業創造館）	任意事務	◆効果的な中小企業支援事業の実施に向けた両法人の機能や組織のあり方、施設のあり方について検討
ドーンセンター	クレオ大阪	任意事務	◆男女共同参画推進における広域・基礎自治体としての役割分担、施設のあり方、当面の施設間の連携方策について検討
府立高校	市立高校	任意事務	◆市における市立高校のあり方、府への移管に向けた学校の適正配置、教育内容、財政面などの課題について検討
府立支援学校	市立特別支援学校	任意事務	◆府への移管に向けた教育内容、財政面などの課題について検討
大阪府こころの健康総合センター	大阪市こころの健康センター	大都市特例事務	◆都道府県及び政令指定都市に設置義務が課されている中で、望ましい運営体制について検討
大阪府犬管理指導所	大阪市動物管理センター	法定事務（中核市以上）	◆都道府県及び保健所設置市に設置義務が課されている中で、望ましい運営体制について検討

### 3. 基礎自治体の在り方

# 3. (1) 基礎自治体のあるべき姿

## ■ 現状と課題

- ◎ これからの基礎自治体は、住民に最も身近な存在として、安心・安全を守る役割を今まで以上に果たすことが必要。
- ◎ 基礎自治体が十分な行政サービスを提供できるよう、**行財政基盤を充実**すると同時に、住民が自らの自治体のサービスや施策を自ら決定できるよう、**住民自治機能を向上**させていくことが不可欠。
- ◎ 大阪の場合、住民には近いが行財政基盤が脆弱な小さな基礎自治体から、規模が大きく住民から遠い基礎自治体まで様々。（人口規模では、6千人の千早赤阪村～267万人の大阪市）

### 規模が大きすぎる自治体の問題

- ◆ 住民から遠い存在となり、住民自治が十分に働かない
  - ・きめ細かな住民サービスが難しい
  - ・巨大組織になり縦割りの行政運営
  - ・意思決定に時間を要し、機動性に欠ける
  - ・住民応答や施策実施のスピードに欠ける

### 規模が小さすぎる自治体の問題

- ◆ 行財政基盤が弱く、安定性に欠け、十分な行政サービスが難しい
  - ・住民に身近なサービスを総合的に担うのが難しい
  - ・専門職の配置や専門機関の設置が困難
  - ・行財政運営の効率性に課題

- ◎ 基礎自治体優先の原則のもと、基礎自治体が、**行財政基盤と住民自治機能をバランスよく両立**させ、住民に身近な存在として「自己決定」「自己責任」が実現できる体制を構築すべき。

■ 方針

住民自治が十分働き、かつ、迅速、きめ細かで総合的な行政サービスを提供

中核市程度の権限・規模が望ましい

◆大阪市

◎住民自治機能を強化  
〔住民に身近な行政は  
複数の公選区長で担う〕

⇒行政区を中核市並みの権限をもった  
「特別自治区」へ再編

◆府内市町村(大阪市を除く)

中核市並みの権限を担う基礎自治体へ

⇒自主的な合併や広域連携による  
体制整備

※堺市の在り方についても検討が必要

中核市：人口30万人（指定要件）

事務は住民に密接なもの（通常府県が担う道路などの広域機能はなし）

# 3. (2) 大阪市の在り方

## ■ 基本的考え方

### ◎ 「特別自治区」は、法人格をもち、公選の区長・区議会を置く

- ◇住民の声に直接応える区長
- ◇住民とのコミュニケーションをもとに区政の企画立案等を行う議会
- ◇地域コミュニティレベルでの住民参加の仕組みづくり

### ◎ あわせて、権限・財源、組織体制等の充実を図る

項目	基本方向	検討方向	大阪市の取組
① 権限 財源	中核市並みの十分な権限と財源を有する	<p>【権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇中核市並みの権限を担う</li> <li>・政令市の事務、府の事務でも、住民に身近なものは、区役所で担うことを検討（水平連携も活用） ex.)児童相談所、教職員人事権 など</li> <li>・広域での戦略性、統一性が必要な事務や規模の効率化が図れる事務については、「大阪都」を含め、多様な手法で担うことを検討 ex.)都市計画、消防、国民健康保険、介護保険 など</li> </ul> <p>【財源】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇仕事に見合った財源が確保できるよう財政調整の仕組みを検討</li> </ul> <p>※具体的な事務配分については、府市統合本部での検討を踏まえ、協議会で議論。財政調整についても、事務配分にあわせて、検討を深める</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区長へ権限(決定権)移譲</li> <li>・予算編成の制度設計（区長の役割強化）</li> </ul> <p style="text-align: right;">などを検討</p>

項目	基本方向	検討方向	大阪市の取組
② 組織 体制	総合的で専門性の高い組織体制	<p>◇中核市を参考に、総合的で専門性の高い組織体制を整備</p> <p>※現行法制度下での区役所においても、企画調整機能の強化に取り組む</p>	<p>・区役所の組織体制の強化（企画等）</p> <p>などを検討</p>
③ 人員	適切な人員配置	<p>◇中核市を参考に効率的な人員配置徹底した行政改革の推進</p> <p>⇒職員総数を増やすことなく、「特別自治区」へ再編</p>	<p>・「民にできることは民に委ねる」を原則に、公民の役割を整理した上で、事務事業の見直し・職員削減などの行財政改革の取組</p>
④ 規模  ⑤ 区割	中核市(30万人)程度	<p>◇住民に身近な行政を総合的に行うことに加え、専門性と効率性にも優れた中核市（30万人）程度を目安に再編を検討</p> <p>⇒住民自治機能を確保しつつ、総合的なサービスが可能</p> <p>※今後、就任する公募区長が区割り案を検討し、複数案（3案程度）を提示</p> <p>区長による検討状況を大都市制度推進協議会に示し、議論を深めていく</p>	<p>・区長会議においてブロック単位での行政運営の仕組みの構築</p>

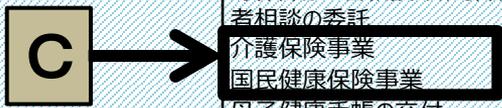
# ① 権限について

## 【地方公共団体の権限の状況】

★斜線部分は特別区の権限

\* 第30次地方制度調査会第6回専門小委員会提出資料より（一部修正）

	保健衛生	福祉	教育・文化	環境	まちづくり	治安・安全・防災
<b>A</b> 道府県	麻薬取扱者(一部)の免許 精神科病院の設置 臨時の予防接種の実施 特定毒物の製造許可	保育士・介護支援専門員の登録 身体障がい者更生相談所・知的障がい者更生相談所の設置	小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 私立学校、市町村立高等学校の設置認可 高等学校の設置管理 博物館の設置の登録 重要文化財等の管理に係る指揮監督 埋蔵文化財の調査発掘に関する届出の受理	工業用地下水の採取の許可 第一種フロン類回収業者の登録 公害健康被害の補償給付 浄化槽工業・解体工業の登録	都市計画区域の指定 市街地再開発事業の認可 指定区間の1級河川、2級河川の管理 海岸保全区域の指定、管理 地すべり防止区域の管理	警察（犯罪捜査、運転免許等）
指定都市	精神障がい者の入院措置 動物取扱業の登録	児童相談所の設置	県費負担教職員の任免、給与の決定 遺跡の発見に関する届出の受理	建築物用地下水の採取の許可	区域区分に関する都市計画決定 指定区間外の国道、県道の管理 指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理	
中核市	保健所の設置 国民健康・栄養調査の執行 飲食店営業等の許可 温泉の利用許可 犬・ねこの引取り 旅館業・公衆浴場の経営許可 理容所・美容所の位置等の届出の受理 薬局の開設許可[未施行] 毒物・劇物の販売業の登録	保育所・養護老人ホームの設置の認可・監督 介護サービス事業者の指定(一部を除く) 第一種社会福祉事業の経営許可・監督 障がい福祉サービス事業者の指定 身体障がい者手帳の交付 母子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付け	県費負担教職員の研修 重要文化財(一部)の現状変更等の許可	一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の設置の許可 ばい煙発生施設・ダイオキシン類発生施設の設置の届出の受理 土壌汚染の除去等の措置が必要な区域の指定 浄化槽の設置の届出の受理	屋外広告物の条例による設置制限 サービス付き高齢者向け住宅事業の登録	
特別市				一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 土地区画整理組合・防災街区計画整備組合の設立の認可	<b>B</b> ↓
市町村	市町村保健センターの設置 健康増進事業の実施 定期的予防接種の実施 結核に係る健康診断 埋葬、火葬の許可	保育所の設置・運営 生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理） 養護老人ホームの設置・運営 障がい者自立支援給付（一部を除く） 身体障がい者相談・知的障がい者相談の委託 介護保険事業 国民健康保険事業 母子健康手帳の交付 子ども手当の支給	小中学校の設置管理 幼稚園の設置・運営 就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対する援助 県費負担教職員のサービスの監督、勤務成績の評定	一般廃棄物の収集や処理 騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市のみ） 浄化槽清掃業の許可	上下水道の整備・管理運営 都市計画決定(上下水道等関係) 都市計画決定(上下水道等以外) 市町村道、橋梁の建設・管理 準用河川の管理	消防・救急活動  災害の予防・警戒・防除等  (その他) 戸籍・住基



# 「特別自治区」は、中核市並みの権限を担うことが基本

その上で……

**A**

## 政令市権限と府県事務

- 政令市や府の事務でも、住民に身近な福祉や教育等の分野における権限については、区役所で担うことを検討（水平連携も活用）  
〔児童相談所、教職員人事権など〕
- まちづくりなど大阪都市圏の成長に関わるものは、「大阪都」が担うことを基本に検討  
〔都市計画（高速道路、鉄道等）、道路など〕

**B**

## 東京都が特例で担っている市町村事務

- 東京都が特例で担っている市町村事務については、「大阪都」が担うことに加え、「特別自治区」による事務組合の設置など、多様な手法を検討  
〔水道、消防、下水道、都市計画（用途地域）など〕

**C**

## その他の市町村事務

- 市町村事務のうち、介護保険、国民健康保険については、保険財政の安定化や保険料格差の是正といった観点から、保険運営を市町村単位から大阪全体へ広域化することを検討

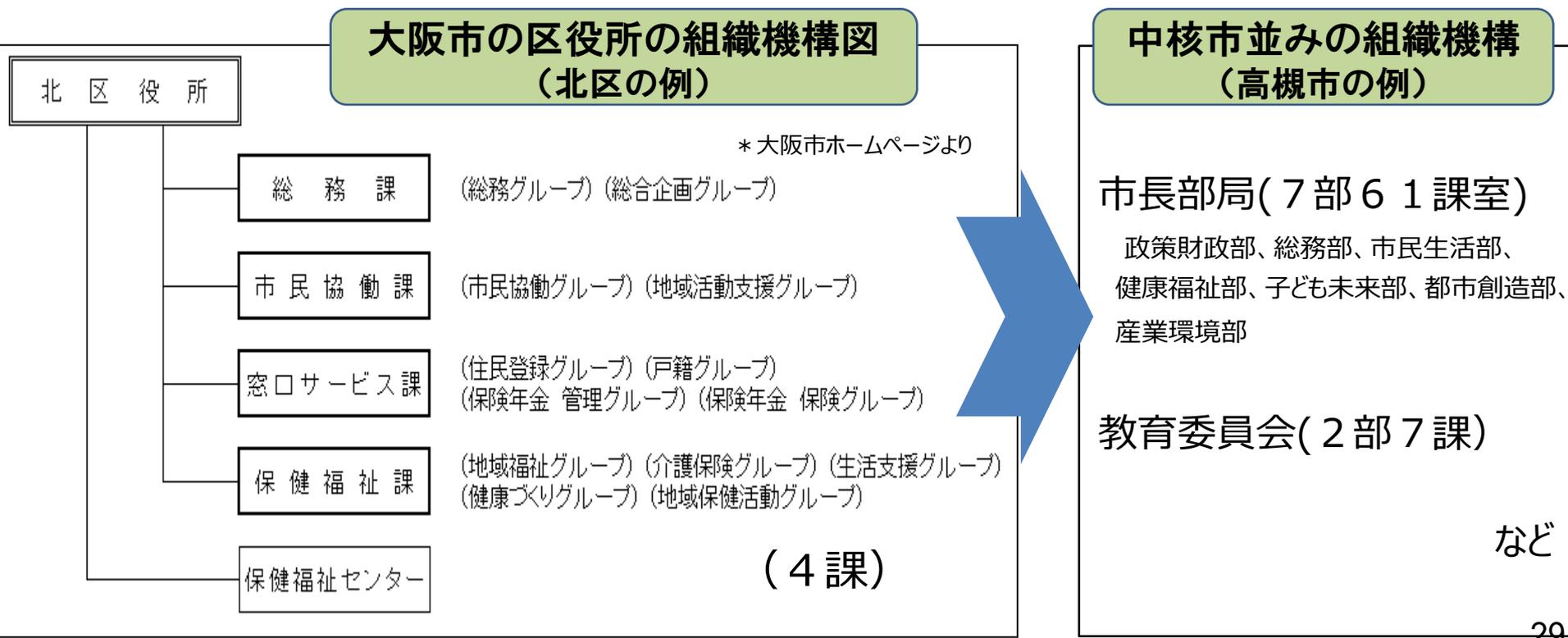
※具体的な事務配分は、府市統合本部での検討を踏まえ、協議会で議論していく。

## ② 組織体制について

中核市を参考に、住民の生活全般をしっかりとサポートできる総合的で専門性の高い充実した組織体制にする

中核市並みの行政サービスを実施する組織体制を確保する

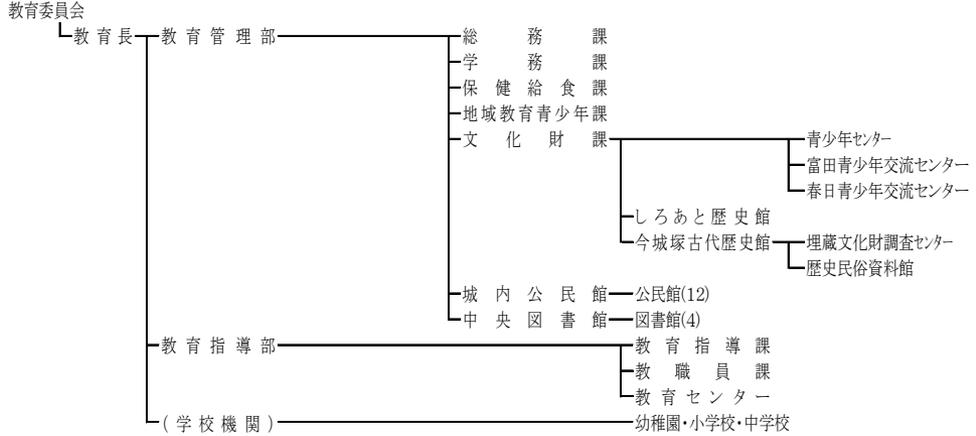
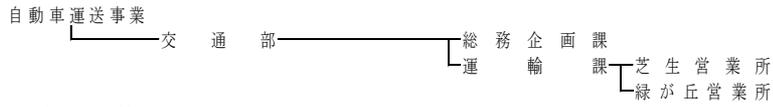
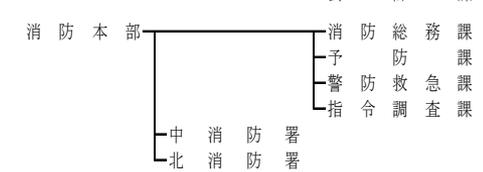
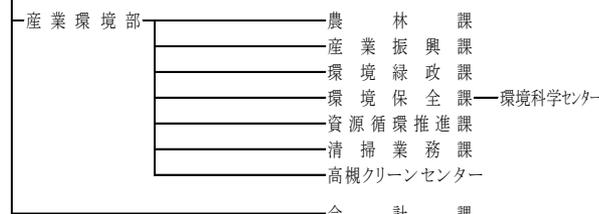
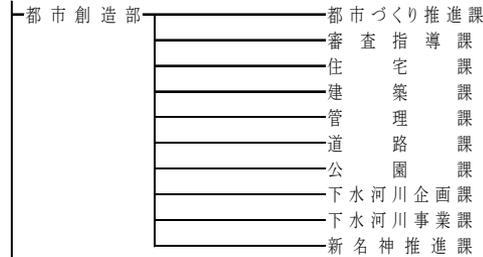
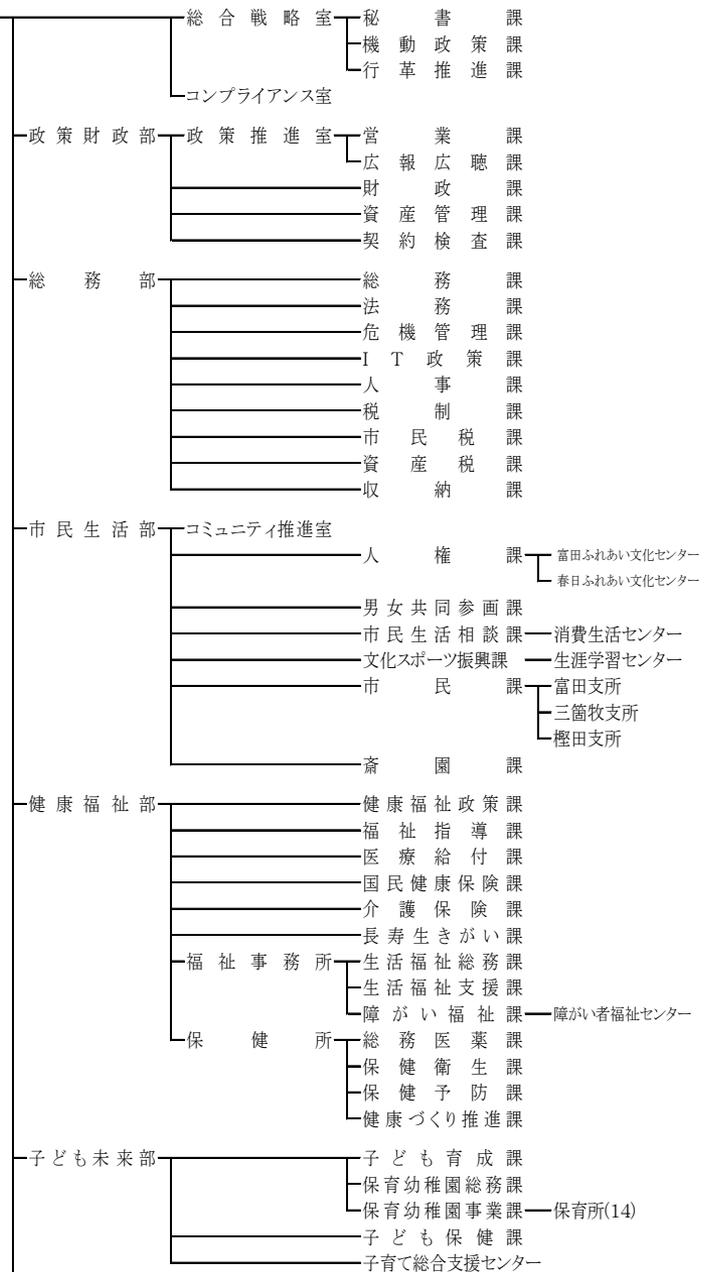
行政運営を機動的に行える組織体制を確保していく



# 高槻市の組織機構図

市議会 — 議会事務局

市長 — 副市長



農業委員会 — 事務局      監査委員 — 事務局      固定資産評価審査委員会 — 書記  
 選挙管理委員会 — 事務局      公平委員会 — 事務局

### ③ 人員について

## 中核市を参考に効率的な人員配置

- 徹底した行政改革を進め、府内の中核市程度に効率化を図ることにより、職員総数を増やすことなく、「特別自治区」への再編を目指す。
- 今後、「特別自治区」が担うこととなる事務を踏まえ、それに見合った適正な人員配置を検討。（単純な中核市比較ではなく、それぞれの自治体がおかれている実情（昼夜間人口比率、生活保護率等）を踏まえ検討）

### 職員数の状況

（平成23年4月1日現在）  
\*平成23年地方公共団体定員管理調査より

		普通会計			公営企業等会計	合計
		一般行政	教育	消防		
大阪市	職員数	16,999	4,550	3,423	13,225	38,197
	人口1万人当たり	63.8	17.1	12.8	49.6	143.3
高槻市	職員数	1,392	319	313	409	2,433
	人口1万人当たり	39.0	8.9	8.8	11.4	68.1

区役所別職員数（平成23年5月1日現在） \*大阪府ホームページより

	職員数	人口1万人当たり		職員数	人口1万人当たり
北区	169	15.1	東淀川区	292	16.5
都島区	166	16.1	東成区	166	20.7
福島区	128	18.7	生野区	280	21.0
此花区	142	21.6	旭区	181	19.6
中央区	160	20.0	城東区	232	14.0
西区	141	16.7	鶴見区	164	14.8
港区	171	20.2	阿倍野区	177	16.6
大正区	157	22.7	住之江区	219	17.3
天王寺区	135	19.2	住吉区	276	17.8
浪速区	186	29.7	東住吉区	255	19.5
西淀川区	171	17.5	平野区	349	17.5
淀川区	246	14.3	西成区	448	36.9
<b>区合計</b>			<b>5,011</b>	<b>18.3</b>	<b>18.3</b>

# ④ 規模について

※大阪府議会大阪府域における新たな大都市制度検討協議会資料より

## 人口規模別に人口1人当たりの行政経費を比較した場合

人口規模20～30万人程度の規模がもっとも小さい。  
 (人口30万人以上では、中核市の特例事務などがあるため、20～30万人規模より大きくなる)

## 人口規模別の専任組織設置率を比較した場合

人口規模が大きい団体ほど専任の組織を設置している。専門性が高くなる。  
 (人口規模の小さい団体ほど専任の組織が設定できておらず、1つの課(部署)で複数の業務を担わなければならない組織となっている。)

## 人口規模別の専門職員の配置状況を比較した場合

人口規模の大きい団体ほど比較的配置人数が多い。

例えば、歳出総額では

人口区分	1人当たり行政経費
政令市	537,331円
30万以上	299,533円
30万未満	293,093円
20万未満	316,999円
10万未満	302,836円
5万未満	310,886円

例えば、企画部門では

人口区分	専任組織設置率
政令市	100.0%
30万以上	100.0%
30万未満	75.0%
20万未満	45.5%
10万未満	18.2%
5万未満	10.0%

例えば、ケースワーカーでは

人口区分	人口10万人当たり職員数
政令市	10.9人
30万以上	6.0人
30万未満	5.2人
20万未満	5.3人
10万未満	2.6人
5万未満	0.5人

住民に身近な行政を総合的に行うことに加え、専門性と効率性にも優れた中核市（30万人）程度を目安に再編を目指す

⇒住民自治機能を確保しつつ、総合的なサービスが可能に

# ⑤ 区割について

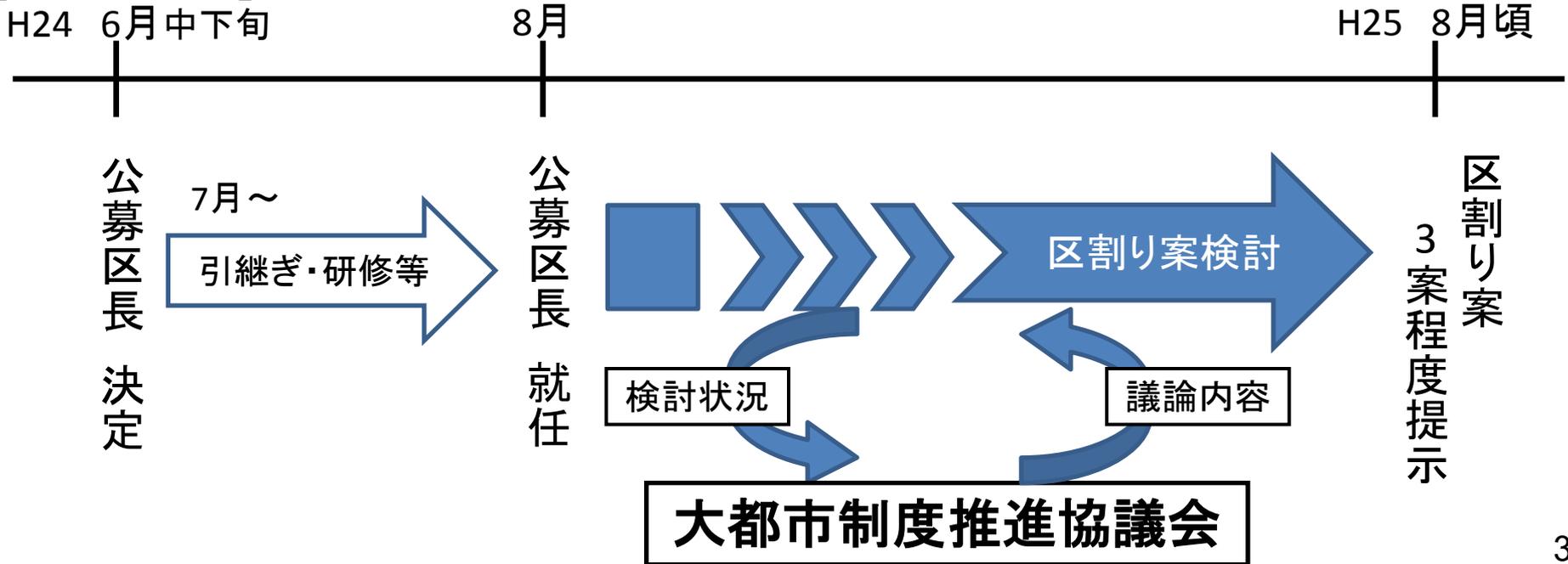
## 基本方針

新たな区が、中核市程度の権限を担うことを前提として、

- ・ 地域特性
  - ・ 歴史的・文化的背景
  - ・ 地域コミュニティ
- などを考慮して検討

- ・ 今後、就任する公募区長が区割り案を検討し、複数案(3案程度)を提示する。
- ・ 区長による検討状況を大都市制度推進協議会に示し、議論を深めていく。

### 【スケジュール】



## ■ 「特別自治区」への再編の意義・効果

### 《住民自治》

#### ◇住民に身近なこと全般にわたる「自己決定」「自己責任」が実現

- ・住民の声をダイレクトに区政に反映すること
- ・区政のチェック機能の強化
- ・住民参加による地域課題の解決
- ・地域コミュニティの活性化
- ・迅速できめ細かな住民応答、施策の実施

### 《権限（組織体制）》

#### ◇中核市並み権限を担うことで、住民の生活全般をしっかりとサポートできる組織体制が実現

- ・住民生活を十分サポートできる専任組織や専門職員の配置
- ・十分な権限と適切な組織規模により、官僚組織による縦割りでなく、機動的な行政運営

#### ◇効率的でスリムな組織体制が実現

- ・徹底した行政改革により、職員総数を増やすことなく、「特別自治区」へ再編
- ・充実した行財政基盤を確保しつつ、人口当たり経費を抑える

### 《住民サービス》

#### ◇住民の参政・参画のもと身近な区役所で、住民に密接なサービスが総合的に行われる

- ・中核市並みの総合的なサービスが、住民自治が十分働く中で、住民に身近なところで行われる

#### ◇地域の実情に応じたきめ細かなサービスが行われる

- ・区単位での施策実施により、教育、福祉等の分野で地域の実情に応じたきめ細かな行政サービス
- ・迅速できめ細かな住民応答

### 3. (3) 大阪市以外の府内市町村の在り方

府内市町村においても、基礎自治体としての役割を果たすために、

**住民の生活全般をしっかりとサポート  
できる十分な権限と財源**

**総合的で専門性が高く、かつ行政  
運営を機動的に行える組織体制**

#### **府内市町村を中核市並みの権限を担える基礎自治体へ**

**合併を選択する市町村については、自主的な市町村合併を推進**

**合併を選択しない市町村については、市町村どうしの広域連携により  
中核市並み権限を担える実質的な体制整備を図る**

## ■ 堺市について

堺市が政令指定都市として担っている道路や都市計画などの広域機能をどのようにしていくのか。



広域機能の一元化など、府域全体の視点での検討が必要

人口80万超の堺市において、住民自治機能をどう向上させるのか。

区役所において、地域の実情に応じた住民サービスをどう充実していくのか。



大阪市の課題を参考に、堺市域における住民自治や、区役所のあり方などについて検討が必要



**協議会への参加を  
引き続き働きかけていく**

## 5. 議会の在り方

## 「大阪都」「特別自治区」には、公選の議会を置く必要がある。

具体的な検討に当たっては、次のような論点が考えられる。

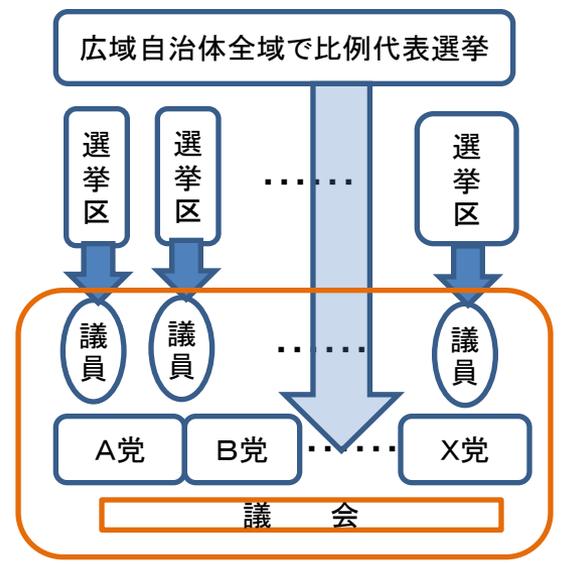
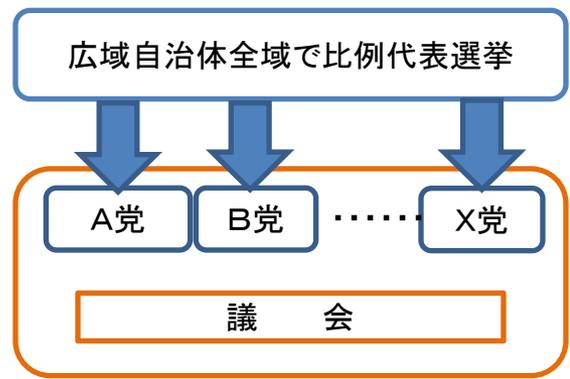
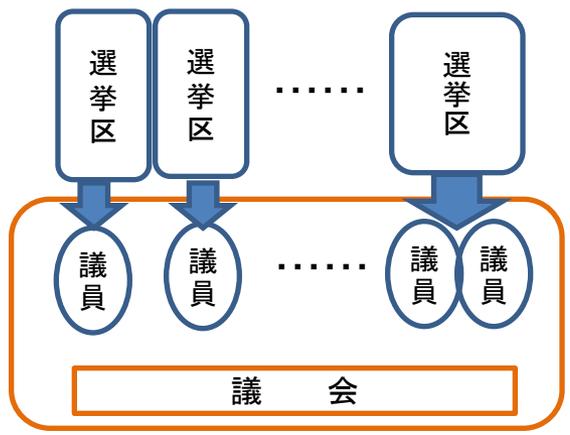
- ◇大都市における議会の役割をどう考えるか（議会内閣制など）
- ◇選挙区は郡市・区単位でよいか、より広い選挙区とするのか  
（現行制度では、都道府県の議員は、郡市の区域単位（特別区・政令市域は区単位）、特別区の議員は区単位）
- ◇望ましい議員定数はどうか  
※新たな区においては、住民参加によるまちづくりの観点や議会コスト抑制の観点から、一層の議員定数の抑制も必要か
- ◇選出方法は選挙区制でよいか、比例代表制など見直しを図るのか

広域自治体・基礎自治体のあるべき姿に関する検討を踏まえ、協議会で、議会選出委員のご意見をもとに具体的に検討

# 《参考》 広域自治体における議会のあり方(検討例)

選挙区制	比例代表制	選挙区制と比例代表制の併用
------	-------	---------------

概要

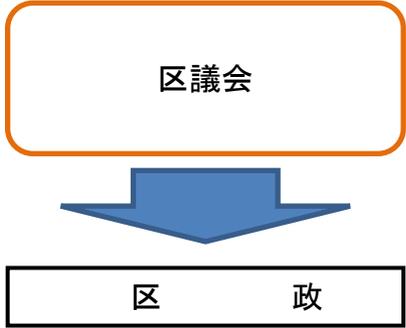
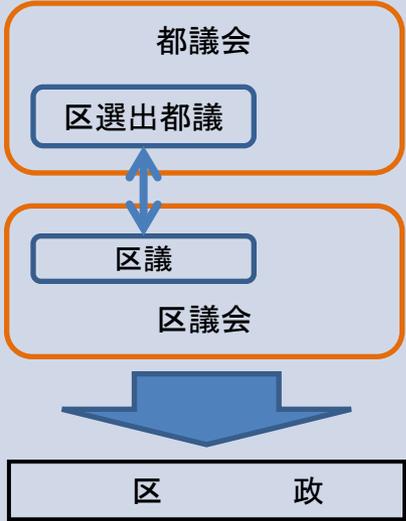
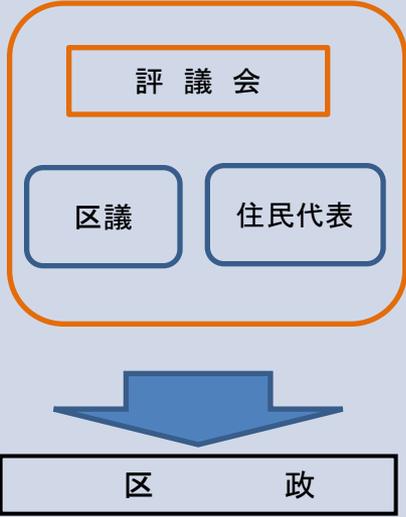


> 選挙区を設定し、各区におい候補者に投票  
 ⇒ 1人～数人選出

> 選挙区を設定せず、全域において政党に投票  
 ⇒ 政党の得票率に比例して議席配分を決定

> 候補者と政党の両方に投票  
 ⇒ それぞれ選出

# 《参考》 基礎自治体における議会のあり方(検討例)

	区議会を設置	都議と区議を兼任	いわゆる評議会方式
概要			
	<p>◇区議会を設置し、区ごとに議員を選出(原則どおり)</p>	<p>◇都議と区議とを兼任</p> <p>(a) 区選出都議が区議を兼ねる</p> <p>(b) 区議が区選出都議を兼ねる</p>	<p>◇専門性を有する区議と、地域に住んでいる住民の代表(ボランティアなど)で構成</p> <p>◇区議と住民代表が一体となって区政をチェック</p>