

# 地方制度調査会の 「取りまとめに向けた考え方」について

平成24年11月7日

大阪府市統合本部

# (1) 大阪府市における取組み

## 【大阪にふさわしい大都市制度推進協議会(H24.4設置)】

### (目的)

- ◆大阪にふさわしい大都市制度を創り上げていくためには、大阪から具体的な提案を行い、国における議論を促進することで、新たな大都市制度の構築に必要な法制の整備等につなげていく必要
- ◆大阪府及び大阪市が、条例に基づき、大都市制度に関する検討の主体である協議会を共同で設置

### (委員構成)

- ◆20人
- ・会長 = 府議会議長、副会長 = 市議会議長
- ・委員 = 知事・市長、府市議会推薦議員

### ≪協議状況(6回開催 H24.4.27~9.10)≫

- 第6回協議会(H24.9.10)
- ・大都市地域特別区設置法の成立を踏まえ、目指すべき新たな大都市制度の枠組みと法定協議会への移行を確認

### 「新たな大都市制度の枠組み」

- (1) 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化、広域機能一元化
- (2) 大阪市を特別区に再編し、公選区長、公選区議会の設置
- (3) 府内市町村について、市町村間の広域連携、自主的な合併などにより、規模・体制の充実を図る
- (4) 最終的には地域主権型道州制としての関西州を目指す

今後、法定協議会で大都市制度の  
議論を深めていく

## 【大阪府市統合本部(H23.12設置)】

### (目的)

- ◆大都市制度のあり方など府市共通の課題に関して、行政として協議し、方針を決定する場として設置
- ①大都市制度の検討 ②広域行政・二重行政の一元化
- ③府市の戦略、政策の一致

### (構成)

- ・本部長 = 知事 ・副本部長 = 市長
- ・本部員 = 副知事、副市長、事務局長、事務局次長
- ※外部有識者(特別顧問等)が必要に応じて参画

### ≪これまでの主な議論(16回開催 H23.12.27~H24.9.4)≫

#### 〔①大都市制度関係〕

- ・大阪にふさわしい大都市制度「知事・市長案」を策定
- ⇒第2回大都市制度推進協議会に提案

#### 〔②広域行政・二重行政関係〕

- 経営形態の見直し(A項目)
- ・地下鉄、バス、水道、下水道、一般廃棄物、消防、病院、港湾、大学、公営住宅、文化施設、市場の12項目
- 類似・重複している行政サービスの見直し(B項目)
- ・出資法人(信用保証協会等)、  
公の施設(集客施設等)など22項目

### 『基本的方向性(案)をとりまとめ』

※A B項目以外の事務事業についても見直しの検討中

方向性に基づき、具体化を図っていく

- 今後、大都市地域特別区設置法に基づく法定協議会を設置し、大阪にふさわしい制度が実現できるよう議論を深めていく。
- 本資料は、現時点での大阪府市統合本部の考えを、大都市制度推進協議会に提出した知事・市長案をもとに、取りまとめたもの。

## (2) 基本的な考え方

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

○大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするのが求められるのではないかと。

#### 【大阪府市統合本部の取組み】

- 二重行政の解消や広域行政の一元化については、新たな大都市制度を待つことなく、現行制度の下での取組みとして、基本的方向性(案)を取りまとめ  
地下鉄、大学、病院など多岐にわたる事業について経営形態の見直しを進めていく。(別紙参照)

#### 【知事・市長案の考え】

- 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ためには、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

#### 【今後の方向性】

- 二重行政の解消や広域行政の一元化について、事業ごとの取組みの方向性を取りまとめた。今後、制度を見直していくことで、将来にわたって、確実に
  - ・二重行政の解消
  - ・スリムな行政機構の確立
  - ・スピーディーな政策決定などを実現。
- あわせて、特別区において、公選区長、公選区議会を置き、権限・財源・組織体制を充実することで、住民の参政・参画による、地域の実情に応じた「自己決定」「自己責任」の自治を実現。  
これにより、住民の期待に応えていきたい。

## A項目（経営形態の見直し）

No	項目	基本的方向性（案）
1	地下鉄	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 上下一体で民営化</li> <li>○ 当面の経営改善方策の実施</li> </ul>
2	バス	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地下鉄事業とは完全分離して運営、かつ民営化</li> <li>○ 民営化に向けて、路線譲渡及び管理委託の拡大、当面の経営改善方策の実施</li> </ul>
3	一般廃棄物	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 収集輸送事業：受皿組織に現業職員を移管、民間委託を拡大し完全民営化</li> <li>○ 焼却処理事業：工場稼働体制の見直し、民間委託推進、当面はブロック単位での処理体制（一部事務組合）の構築</li> </ul>
4	病院	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市立住吉市民病院の小児・周産期医療の機能を府立急性期・総合医療センターへ機能統合</li> <li>○ 新たな大都市制度移行時に、地方独立行政法人大阪病院機構（仮称）を設立、府市病院を一体的に運営</li> </ul>
5	大学	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公立大学のあり方について将来ビジョンを策定</li> <li>○ 市大改革の推進、府大改革の着実な実施、法人統合に向けた組織改革の推進</li> </ul>
6	港湾	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「新港務局」として府市の港湾管理者を統合</li> </ul>

## B項目（類似・重複している行政サービスの見直し）

### 基本的方向性(案)

### 該当法人・施設

1 統合・一元化	3 法人	出資法人	信用保証協会
	2 公設試		堺泉北埠頭(株)、大阪港埠頭(株)（大阪港埠頭(株)と神戸港埠頭(株)の経営統合後）
	4 施設		文化財センター、市博物館協会（発掘調査業務の一元化）
		公設試験施設	産業技術総合研究所、工業研究所 公衆衛生研究所、環境科学研究所
		その他の施設 （公の施設等）	大阪産業振興機構【マイドームおおさか】、大阪市都市型産業振興センター【大阪産業創造館】（法人統合） 府立支援学校・市立特別支援学校、高等学校 こころの健康総合センター、こころの健康センター

## (2) 基本的な考え方

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

○長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念に対応することが求められるのではないか。

#### 【知事・市長案の考え】

- 大阪市を複数の特別区へ再編することにより一定のコスト増は生じる
- 地方交付税の算定上から導き出せる増加需要額を増加コストとして理論的に算出した結果、  
24区再編で 約200億円～800億円 (推計値)
  - 再編にかかる総コスト増の場合は、約800億円
  - そこから、住民窓口・図書館などすでに設置済みの経費や消防・保健所など事務を最適化（水平連携、共同化）するなどの工夫を反映した場合のコスト増は、約200億円
  - 理論上は、再編が進めばさらに縮小
- 再編にかかるコスト増への対応方針
  - 基本的には、
    - 水平連携や共同化などの事務の最適化
    - 経営形態の見直しなど府市統合の推進
    - 不断の行革努力など行政の効率化により、財源を生み出し対応していく
  - 議会や各種行政委員会などの標準的な行政経費などについては、東京特別区において講じられている措置と同様の扱いを国に対し求めていく

#### 【今後の対応等】

- 府市再編における理論上（交付税需要額）のコスト増を踏まえつつ、実際上のコストを検証していく必要がある。  
(理論値と実際の数値は異なる。)
- その際、
  - 今後の事務分担や区割りの具体化
  - 広域機能の一元化や二重行政の解消による統合効果
  - 府市再編による事務最適化の効果なども踏まえながら、ランニングコストを検証していく。
- また、イニシャルコストについては、今後、検証の必要があるが、検討状況に合わせ、必要に応じて国と調整させていただく。



## (3) 事務の分担

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

(道府県において処理すべき事務)

- 指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることが基本となるのではないか。
- その上で、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきではないか。

(特別区において処理すべき事務)

- 仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理するとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなることについてどう考えるか。
- 現に指定都市の区で処理している事務を出発点として、どの程度変えれば特別区を設置した意義があると考えられるのかという観点からも検討すべきではないか。

#### 【知事・市長案の考え】

- 新たな大都市制度への移行にあたっては、基礎自治体優先の考えのもと、中核市並みの特別区を目指す一方、
- 広域自治体は、大阪都市圏の“成長”を支える統一的な戦略や、府域トータルの視点からの投資の選択と集中による事業、例えば都市計画や道路などを担う方向で検討
- また、東京都が特例で担う消防や上下水道などの市町村事務については、広域で担うことに加え、特別区による水平連携など、多様な手法を検討
- さらに、国民健康保険や生活保護、介護保険については基礎自治体のバックアップも検討
- 特別区については、中核市並みの権限に加え、政令市や道府県の事務でも、住民に身近な福祉や教育、保健衛生、環境等の権限を、水平連携なども活用して担うことも検討

#### 【今後の検討課題(視点)】

- 中核市並みの権限を軸に、指定都市権限である児童相談所などについて今後検討。
- 中核市並みを目指すには、予算・財源や職員とりわけ専門職の確保、総合的で専門性の高い組織など、様々な課題の克服が必要。
- 移行直後から対応可能か、一定の時間軸を置きながら特別区の手務を拡充していくかは、今後の大きな課題。
- その過程として、一定の手務を大阪府が担う場合もあれば、事務組合方式を採用することも考えられる。

- 大都市としての一体性・統一性というメルクマールだけでなく、広域と基礎の役割分担の徹底、基礎自治体重視なども加え、現在の東京都とは異なる事務分担も許容する方向で検討願いたい。
- 併せて時間軸を設定し事務分担を考えることも許容いただきたい
- 地方の発意を尊重し、事務分担に関わらず、(公選区長・区議会の設置を以って)基礎自治体として許容いただきたい。

## (4) 税源の配分及び財政調整

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

(道府県と特別区の事務の分担との関係)

- 道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要ではないか。その際、税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせることが基本となるのではないか。  
さらに、目的税とその用途との関係にも留意すべきではないか。
- また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた配慮が必要ではないか。
- 特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があるのではないか。

### 【知事・市長案の考え】

- 任意事務も含め、道府県と特別区の役割分担を踏まえて配分される事務に応じて、税財源を適切に配分する。
- その方法としては、
  - 大都市特例事務などは地方財政制度での移転
  - 新たな財政調整制度での移転
  - 予算化し、負担、委託等による移転を組み合わせで行う。
- 調整財源は、大阪府市ともに交付税の交付団体であること、また、各特別区が標準的な行政サービスを担う財源を確保する必要があることから、調整3税に交付税を加えることを基本とする。
- どの税目を調整財源とするかは、財政調整の規模に応じて検討することになるが、調整3税以外には、税の偏在性に着目して、都市計画税や事業所税といった目的税を加えることを検討している。

### 【今後の検討課題(視点)】

- 事務分担や区割りを踏まえ、財政調整の規模を確定させる必要がある。
- その結果を踏まえ、調整3税以外に目的税を加えるのかどうかについて検討を深めていく。

- 目的税の取扱いについては、今後の議論の動向を踏まえ、現行の都区制度（都市計画税については、都が徴収し執行など）に留まらず、柔軟な検討をお願いしたい。



## (4) 税源の配分及び財政調整

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

(特別区間の財源の均衡、特別区の財源保障のあり方)

- 道府県における特別区が、税源の偏在がある中でひとしくその行政サービスを提供できるよう、財政調整のしくみにより適切に財源保障することが必要ではないか。その際、特別区間で偏在の大きい税を道府県と特別区間の財政調整の財源とすることが基本となるのではないか。
- 現行の都の特別区は基礎的な地方公共団体であることから、以前内部団体であった時よりも、現行の都区財政調整制度によりしっかりと財源保障を行っているが、新たに道府県に置かれる特別区についても現行と同様に財源保障を行うこととなるのか。
- 道府県と特別区との間で行う財政調整の際の特別区の財源保障の水準は、地方交付税の財源保障の水準と同一である必要はないのではないか。
- 特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることについて留意すべきではないか。

### 【知事・市長案の考え】

- 各特別区には、標準的な行政サービスが等しく提供できるよう、財政調整の仕組みによって財源保障を行い、その財源には、特別区間で偏在の大きい税とすることを基本とする。
- 当分の間は、現行の行政サービス水準の確保を前提に、交付税の算定基準に準じた配分（生活保護の需要は特に配慮）とするが、将来的には、各区の実情に応じた施策選択ができるような配分方法を検討する。
- 事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど財政調整の規模は大きくなることから、特別区の財政負担や区間の税源格差が最も大きくなるケース（24区再編）でシミュレーションを実施している。

### 【今後の検討課題(視点)】

- 特別区の行政サービス水準を確保するために必要な財源の配分基準について、詳細に検討する必要がある
- 財政調整の主体について、現行の都区制度を適用し広域自治体が担うのか、特別区間の水平調整とするのかについて検討する必要がある（水平調整とする場合、調整3税の課税主体は都ではなく特別区となる）

- 財源の配分基準については、地域の実情に応じたものとされるべき。
- 財政調整については、特別区間の水平調整で行われることが望ましいと考えており、現行の都区制度に留まらず、ご検討いただきたい。

## (4) 税源の配分及び財政調整

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

(国や他の地方自治体との関係)

- 道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように留意すべきではないか。
- 指定都市を特別区に分割した場合、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなす必要があるのではないか。さらに、道府県と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となるのではないか。

#### 【知事・市長案の考え】

- 特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響を及ぼさない。
- 現行の都区合算制度と同様の仕組みによる交付税算定を基本とする。
- 区議会や行政委員会などの標準的な行政需要については、東京特別区と同様の措置を求めていく。

#### 【今後の方向性】

- 今後、知事・市長案を軸に法定協議会で検討を進めていく。

## (5) 道府県に置かれる特別区の性格

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

- 道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整のあり方によっては、都の特別区とは性格が異なるものとなる可能性があることに留意すべきではないか。

#### 【知事・市長案の考え】

- (3) (4) のとおり、現行の都区制度をそのまま適用するのではなく、大阪にふさわしい制度構築を進める。
- 大阪における特別区は、法人格をもち、公選の区長・区議会を置き、中核市並みの権限とそれに見合った財源を有する地方公共団体を目指す。
- このため、事務分担、税源配分、財政調整が東京都とは異なる可能性が大きい。

#### 【今後の検討課題(視点)】

- 特別区の事務については、基礎自治体優先の考えのもと、中核市並みを目標に検討。
- その中で、制度移行当初に特別区が担う事務の範囲については、組織体制、人材、財源など様々な面から検討するとともに、水平連携の可能性なども踏まえて検討。

- 地方の発意を尊重し、事務分担に関わらず、(公選区長・区議会の設置を以って) 基礎自治体として許容いただきたい。

## (6) 財産処分及び職員の移管

### 《地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」》

- 特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担を基本に検討することとなるのではないか。
- その際、市町村合併については、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきではないか。

#### 【知事・市長案の考え】

(財産処分、債務承継)

- これまでは特段の記載なし

(職員移管)

- 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、特別区への再編を目指す。
- 今後、特別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。

#### 【今後の検討課題(視点)】

- 財産処分、債務承継、職員移管については、事務分担に応じて検討するのが基本。
- 財産処分について、特定の特別区に帰属させることが困難な場合は、複数の特別区の共有財産とするなど多様な方法の検討が必要。
- 債務承継について、各特別区に分割することが困難な場合は、大阪府が管理する、あるいは新たな債務管理団体を設けるなどの方法の検討が必要。
- 職員移管については、特別区の実務及び大阪府が引き継ぐ事務が円滑に行われるよう留意。

- 財産処分、債務承継、職員移管については、地域の実情に応じた柔軟な対応をお願いしたい。

## (7) その他

(地方制度調査会の「取りまとめに向けた考え方について(その2)(案)」 以外)

- ◇ 議会のあり方 (広域自治体と基礎自治体)
- ◇ 「都区協議会」のあり方
- ◇ 大阪府の名称

### 【知事・市長案の考え】

(議会のあり方に関する論点)

- 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
- 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

### 【今後の方向性】

- 議会のあり方や「都区協議会」のあり方についても、現行制度にとらわれず、幅広く検討していきたい。
- 大阪府の名称についても、府市再編による新たな大都市制度の創設のイメージに合致するよう検討が必要。

- 議会のあり方や「都区協議会」について、大阪での議論も踏まえ、検討いただきたい。
- 都道府県の発意による名称変更を可能とする制度について検討いただきたい。