

24.2.14

大阪にふさわしい大都市制度の 実現に向けて

平成24年2月16日

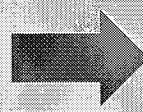
大阪府市統合本部

本部長 松井一郎 副本部長 橋下徹

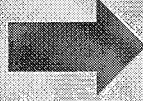
目 次

- ◆ 大都市制度の改革は待ったなし……………P.4
- ◆ 大都市制度改革に向けた検討の視点……………P.5
 - 1. 都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように…P.8
 - 2. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化……………P.24
 - 3. 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……P.32
 広域機能を一元化
 - 4. 住民コントロールが効き、迅速、きめ細かで総合的な…………P.42
 住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化
- ◆ 大阪での取組み……………P.54
- ◆ 概括的なロードマップ……………P.60
- ◆ 関西圏に向けた工程イメージ図…………… P.61

大都市制度の改革は待ったなし！

- ◆これまでの大都市政策は…
『東京一極集中』 『全国画一』 『均衡発展』
- ◆これからは世界レベルの都市間競争に打ち勝つため…
 **それぞれの“圏域の強み”を活かせる大都市政策が不可欠！
自治の主役である住民が生き生きと暮らせるやさしい街の実現！**

- ◆そのためには…
**“既存制度にとらわれない”経済圏域トータルでの強みを活かせる
大都市制度への転換が急務**

- ★これまで、地制調において大都市制度が議論されることを大きな目標
 **今日をキックオフに“地制調と大阪”で一緒にになって
議論を深めていきたい**

大都市制度改革に向けた検討の視点

1. 都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように
2. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化
3. 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
4. 住民コントロールが効き、迅速、きめ細かで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化

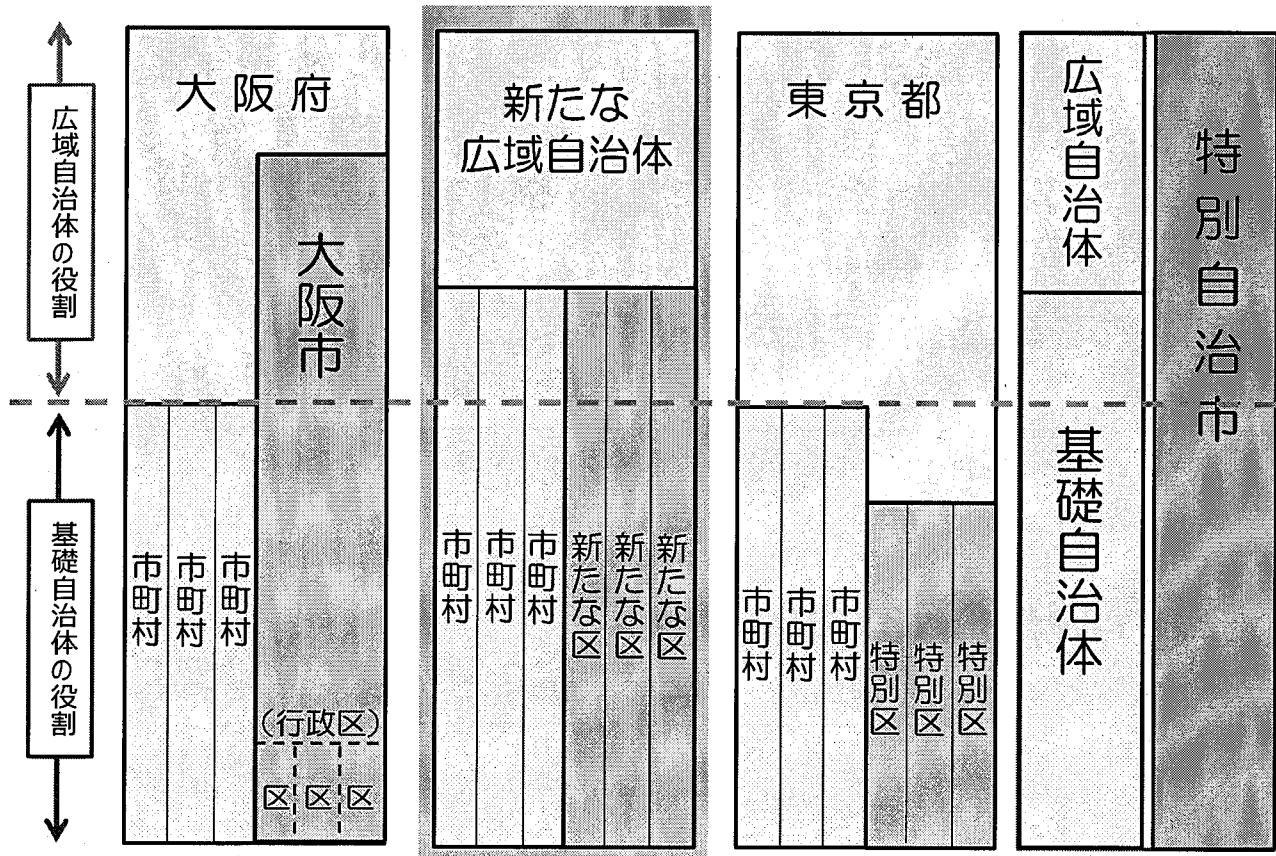
【目指す姿】現行の都区制度をそのまま大阪へ当てはめではない

『基礎機能を重視した形に都区制度を進化させるなど、大阪にふさわしい制度構築！』

名称が独り歩きの感。「都」「特別市」といった名前にこだわりなし

※都市の実情に合致するなら横浜都、横浜特別自治市もあり（ただし区長公選など基礎機能の充実が不可欠）

◆大都市制度イメージ図



1. 都市の実態にあわせた 大都市制度を自ら選択できるように

都市の実態にあわせた大都市制度を！

地理的特性

都市の集積と広がり

「都市の成り立ちはそれぞれ千差万別、
様々に個性ある“都市の顔”を形成」

都市の実態を熟知した地域が
自ら制度を選択できるように！

全国一律の大都市制度はナンセンス

◆大都市の多様性①～政令市、政令市を抱える府県の状況～

同じ政令市でも、その実態はさまざま

【人口】最大：横浜市369万人 最小：岡山市71万人

【面積】最大：浜松市1,511km² 最小：川崎市143km²

【事業所数】最多：大阪市21万 最小：相模原市 3万

【昼夜間人口比率】最高：大阪市138% 最低：川崎市87%

【1次産業従事者率】最高：浜松市4.8% 最低：大阪市0.1%

【可住地に占める耕地面積】

最大：新潟市50.5% 最小：大阪市0.5%

【GDP（名目）】最大：大阪市20兆7千億 最小：新潟市3兆

9

◆大都市の多様性②～政令市、政令市を抱える府県の状況～

政令市を抱える府県もそれぞれに特性あり

【政令市人口シェア】最大：神奈川県65% 最小：千葉県16%

【政令市面積シェア】最大：静岡県39.9% 最小：千葉県5.4%

【政令市事業所シェア】最大：京都府62% 最小：千葉市15%

【昼夜間人口比率】最高：大阪府106% 最低：埼玉県88%

【1次産業従事者率】最高：新潟県7.5% 最低：大阪府0.6%

【可住地に占める耕地面積】

最大：宮城県43.6% 最小：大阪府10.7%

【政令市GDPシェア】最大：京都府59.7 % 最小：千葉県17.7 %

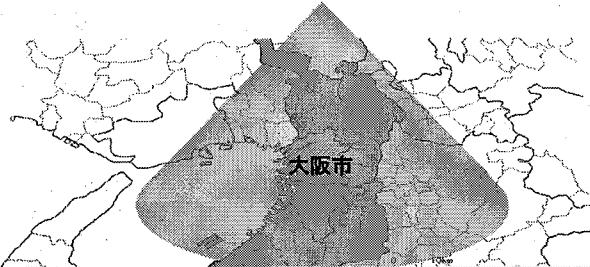
10

◆都市の集積と広がり(イメージ図)

都市の集積と広がりの
状況は、それぞれの都市
によって様々

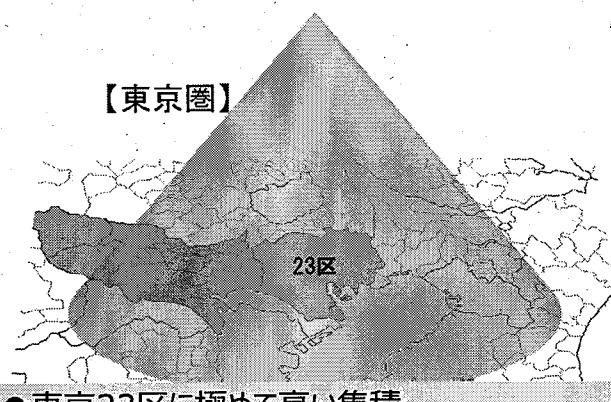
* GDP、事業所数、通勤圏で
都市の集積や広がりをイメージ化

【大阪圏】



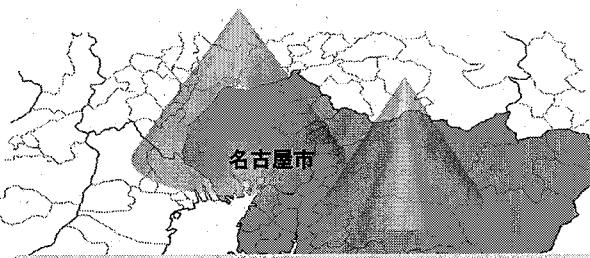
- 大阪市に大きな集積
- 市域を越えて府域、さらに京阪神へ広がり

【東京圏】



- 東京23区に極めて高い集積
- 横浜市、川崎市、さいたま市等周辺に大きな広がり

【名古屋圏】



- 名古屋市を中心に集積があるが、三河地方にも集積

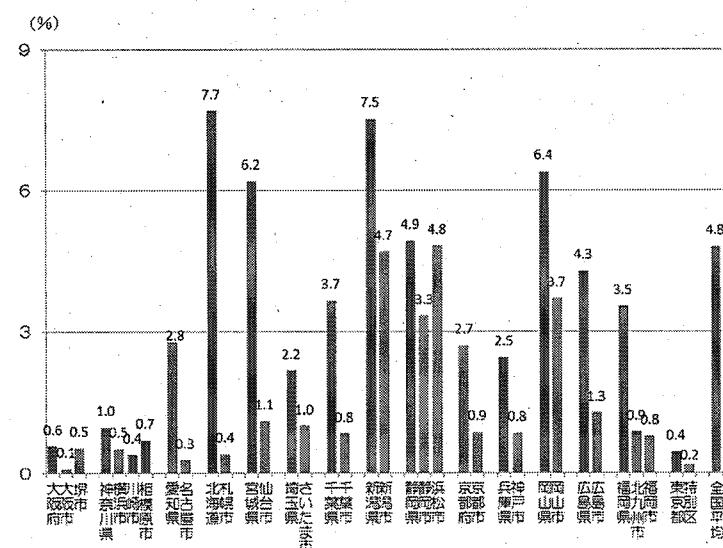
11

都市の多様性（1）～人口と第一次産業就業者数からの分析～

- 政令市では、大阪市の0.1%から、新潟市の4.7%、浜松市の4.8%まで幅がある。
- 府県では、大阪府の0.6%から、新潟県の7.5%、北海道の7.7%まで幅がある。

政令市のある都道府県人口 (単位:人)	
大阪府	8,862,896
神奈川県	9,049,500
愛知県	7,408,499
北海道	5,507,456
宮城県	2,347,975
埼玉県	7,194,957
千葉県	6,217,119
新潟県	2,374,922
静岡県	3,765,044
京都府	2,636,704
兵庫県	5,589,177
岡山県	1,944,986
広島県	2,860,769
福岡県	5,072,804
(東京都)	13,161,751

第一次産業就業者数の比率



都道府県人口:H22国勢調査(速報)

第一産業就業者の比率:H17国勢調査

12

都市の多様性（2）～可住地面積、耕地面積からの分析～

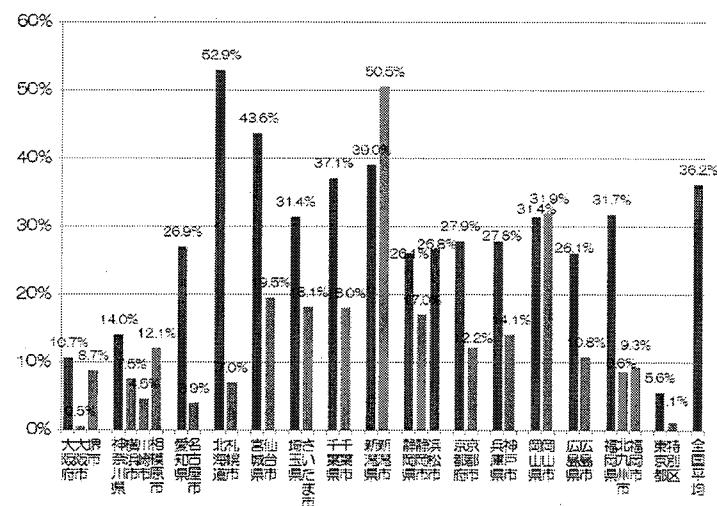
●政令市では、大阪市の0.5%から、新潟市の50.5%まで幅がある。

●府県では、大阪府の10.7%から、宮城県の43.6%、北海道の52.9%まで幅がある。

政令市のある都道府県の総面積・可住地面積

	総面積 (km ²)	可住地面積 (km ²)	可住地面積の割合
大阪府	1,898	1,319	69.5%
神奈川県	2,416	1,460	60.4%
愛知県	5,116	2,960	57.9%
北海道	83,457	21,902	26.2%
宮城県	6,862	3,130	45.6%
埼玉県	3,767	2,566	68.1%
千葉県	5,082	3,488	68.6%
新潟県	10,364	4,483	43.3%
静岡県	7,329	2,732	37.3%
京都府	4,613	1,155	25.0%
兵庫県	8,396	2,759	32.9%
岡山県	7,010	2,212	31.6%
広島県	8,479	2,257	26.6%
福岡県	4,845	2,743	56.6%
東京都	2,103	1,396	66.4%

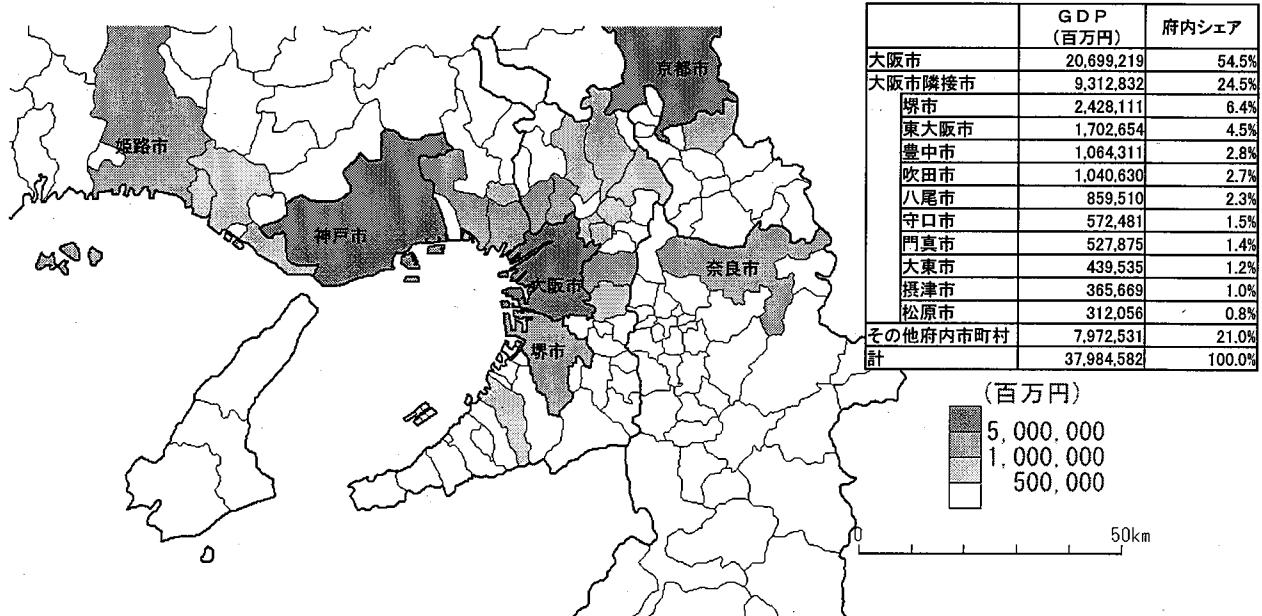
可住地面積に占める耕地面積の比率



13

都市の集積と広がり（1）①～GDP（市町村 2008年度）の状況（大阪圏）～

- 大阪市のGDPの府内シェアは約55%である。隣接市を合わせれば8割弱となり、東京23区に準じる集積となる。
- 大阪を中心として、市町村GDPが1兆円を超える地域は、堺市、東大阪市、豊中市などの周辺市にも連続し、神戸市まで連なっている。0.5兆円を超える地域では、大阪市を中心に、京都市・姫路市までの連続が見られる。

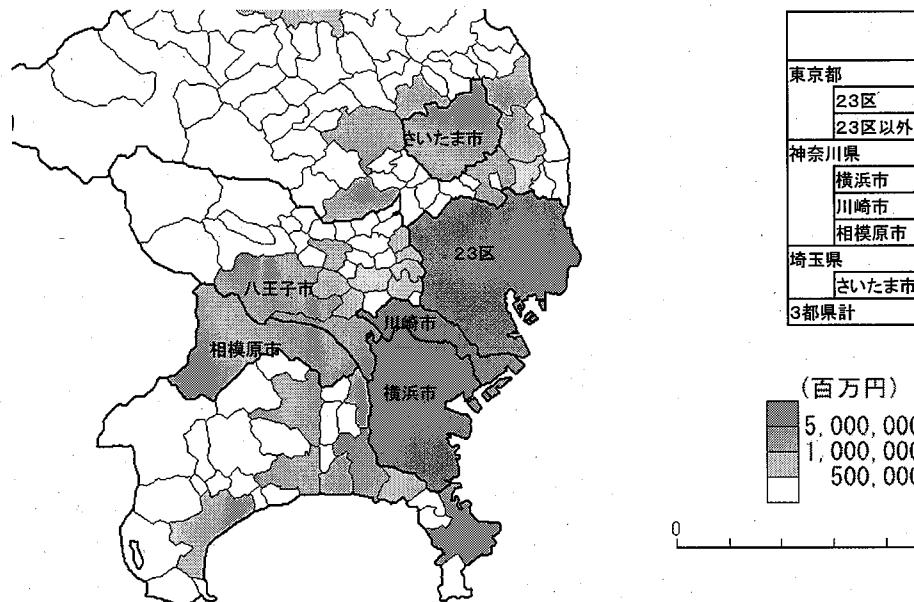


出所：大阪府については、事業所統計調査の従業者数より按分して作成
京都府・兵庫県・奈良県は各統計課の作成資料から作成。

14

都市の集積と広がり（2）②～GDP（市町村 2008年度）の状況（東京圏）～

- 東京23区の都内シェアは、約85%と圧倒的で、東京・神奈川・埼玉全体に占めるシェアでも、53.4%と高いウェイトを占める。
- 東京23区や横浜市・川崎市では、市町村GDP5兆円を超え、さいたま市、八王子市、相模原市など周辺へもGDPが1兆円を超える市町村が続き、東京23区等を中心として、市町村GDPが高い市町村が同心円状に存在している。

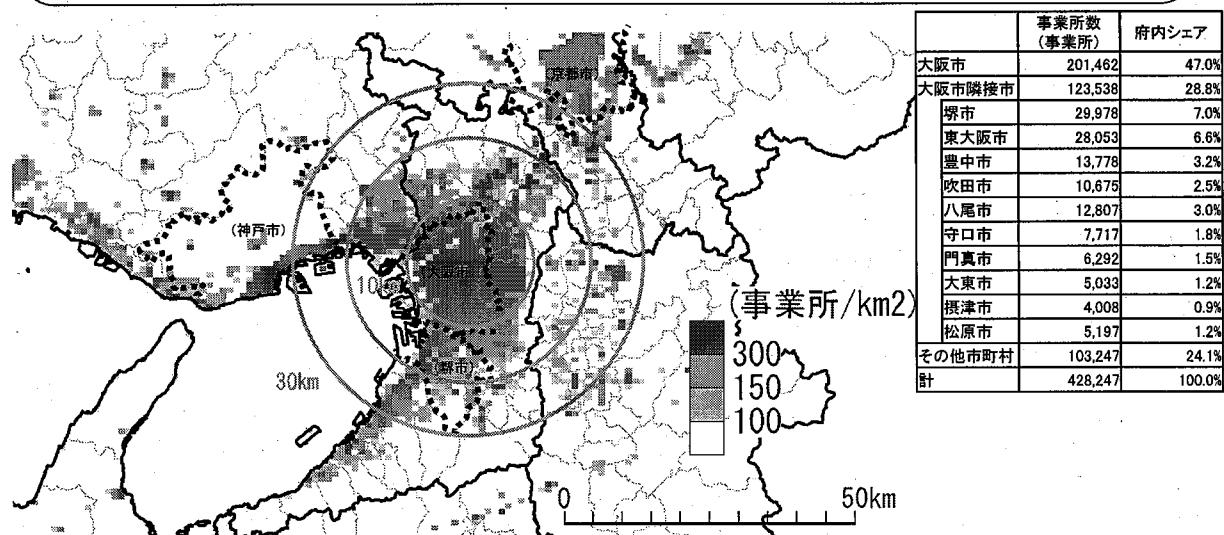


出所：東京都・神奈川県については、事業所統計調査の従業者数より按分して作成。
埼玉県については、埼玉県統計課作成資料による。

15

都市の集積と広がり（2）①～事業所集中エリアの状況（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。



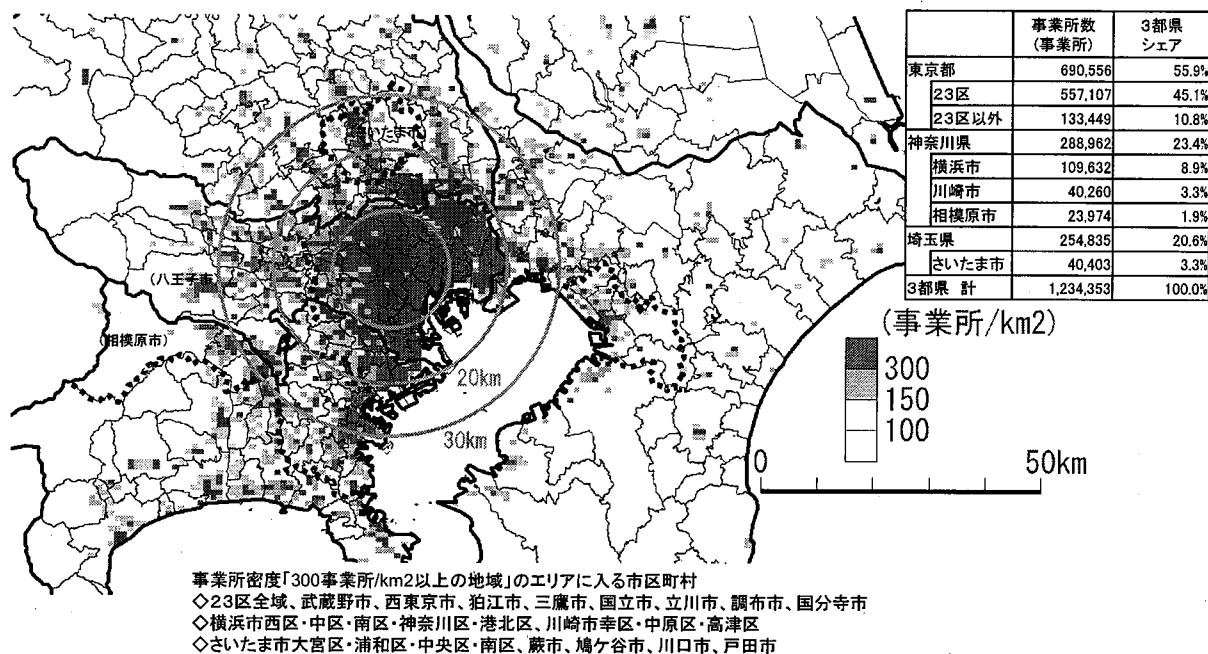
事業所密度「300事業所/km²以上」の地域に入る市区町村
 ◇ 大阪市のうち住之江区、此花区以外の22区、堺市堺区・北区、
 豊中市、守口市、門真市、東大阪市、寝屋川市、八尾市、藤井寺市、松原市
 ◇ 京都市中京区・下京区・上京区・東山区・南区
 ◇ 神戸市中央区・兵庫区・長田区、尼崎市

出所：平成18年事業所・企業統計調査

16

都市の集積と広がり（2）②～事業所集中エリアの状況（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。

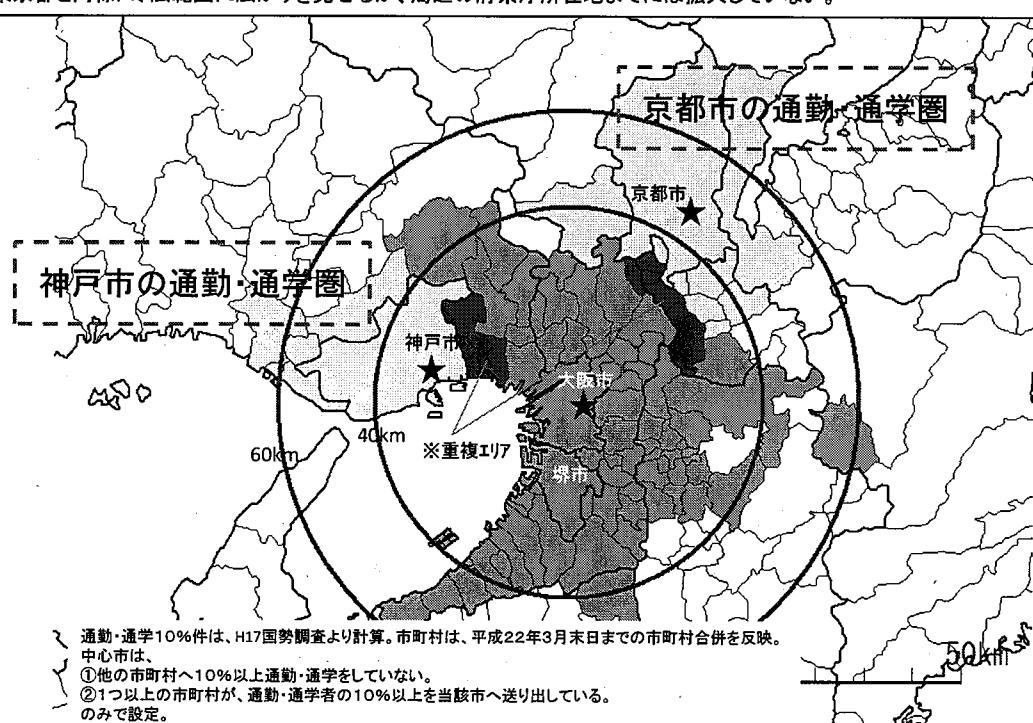


出所：平成18年事業所・企業統計調査

17

都市の集積と広がり（3）①～10%通勤・通学圏（大阪市）～

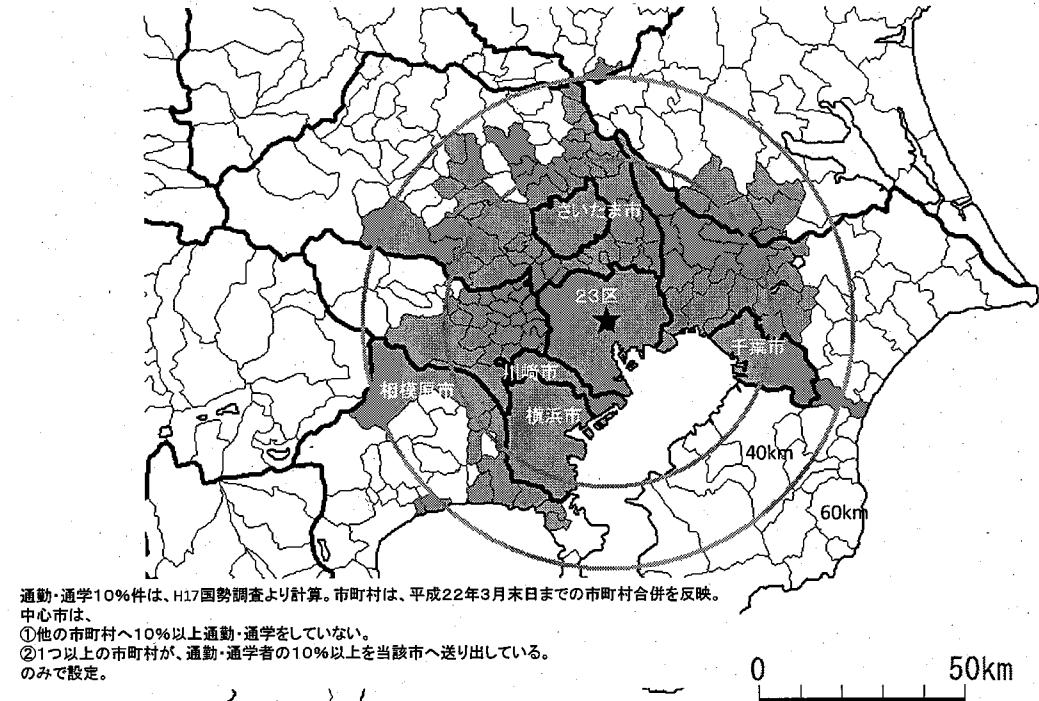
- 大阪市の10%通勤・通学圏は、大阪府域を越え、隣接府県（兵庫、京都、奈良、三重、和歌山）の一部の市町村を含み、40km圏外にも広がりを見せる。
- 堺市は大阪市の10%通勤・通学圏に含まれるが、京都市・神戸市は大阪市とは独立した通勤・通学圏がある。
- ⇒ 東京都と同様に、広範囲に広がりを見せるが、周辺の府県庁所在地までには拡大していない。



18

都市の集積と広がり（3）②～10%通勤・通学圏（東京23区）～

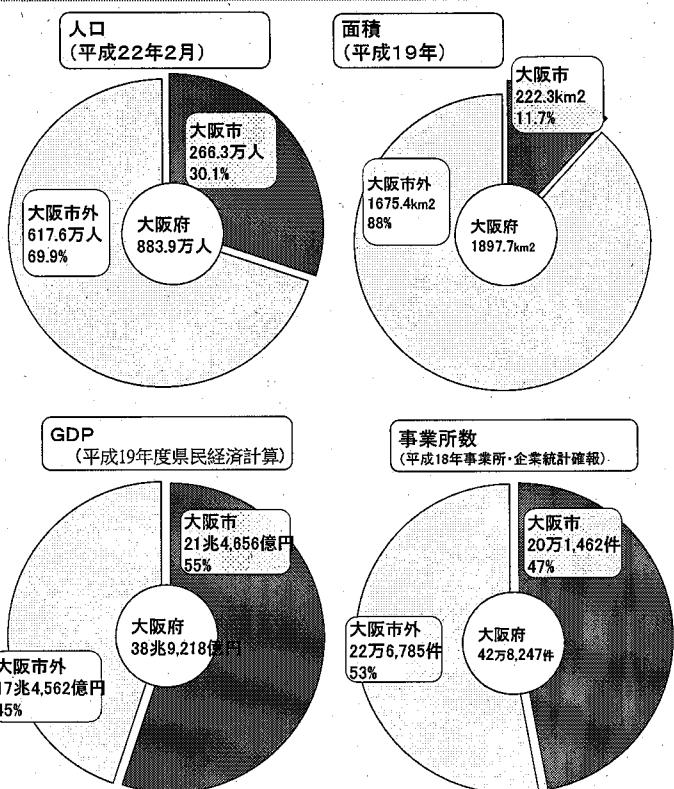
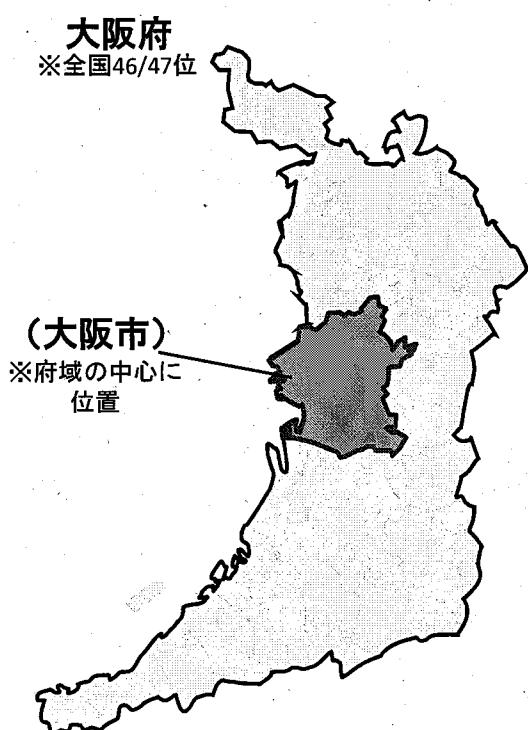
- 東京23区への10%通勤・通学圏は、千代田区から半径40kmの大部分を占め、40km圏外は鉄道路線に沿って半径60km圏の範囲外に広がって部分もある。
- 特別区の通勤・通学圏には、川崎市、横浜市、相模原市、さいたま市、千葉市といった政令市も含んでいる。
- ⇒ 首都圏では、特別区と周辺政令市が一体化している。



19

大阪の概要（人口、面積、GDP、事業所数）

**大阪市は人口で府域の3割、面積で府域の1割。
GDP、事業所数では、府域のほぼ半数を占める**



20

■人口、面積の推移

【人口】

大阪市の人団シエアはS15は7割 ⇒ H12は3割弱に低下

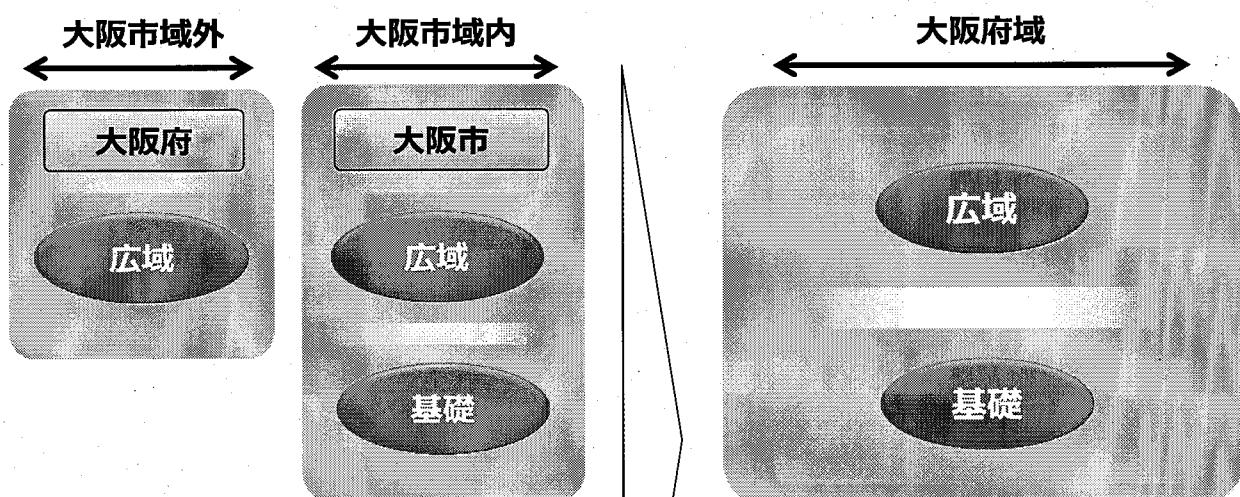
【面積】

面積シエアはS15から横ばい（大きな市域拡張なし）

	年代	T9	S15	S30	S50	H7	H12
人口	大阪市A	125万人	325万人	255万人	278万人	260万人	263万人
	大阪府B	259万人	479万人	462万人	828万人	880万人	882万人
	A／B	48.3%	67.8%	55.2%	33.5%	29.5%	28.8%
面積	大阪市A	59km ²	187km ²	202km ²	206km ² ※	221km ²	222km ²
	大阪府B	1,814km ²	1,814km ²	1,809km ²	1,858km ²	1,892km ²	1,894km ²
	A／B	3.2%	10.3%	11.1%	11.0%	11.6%	11.7%

2. 広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化

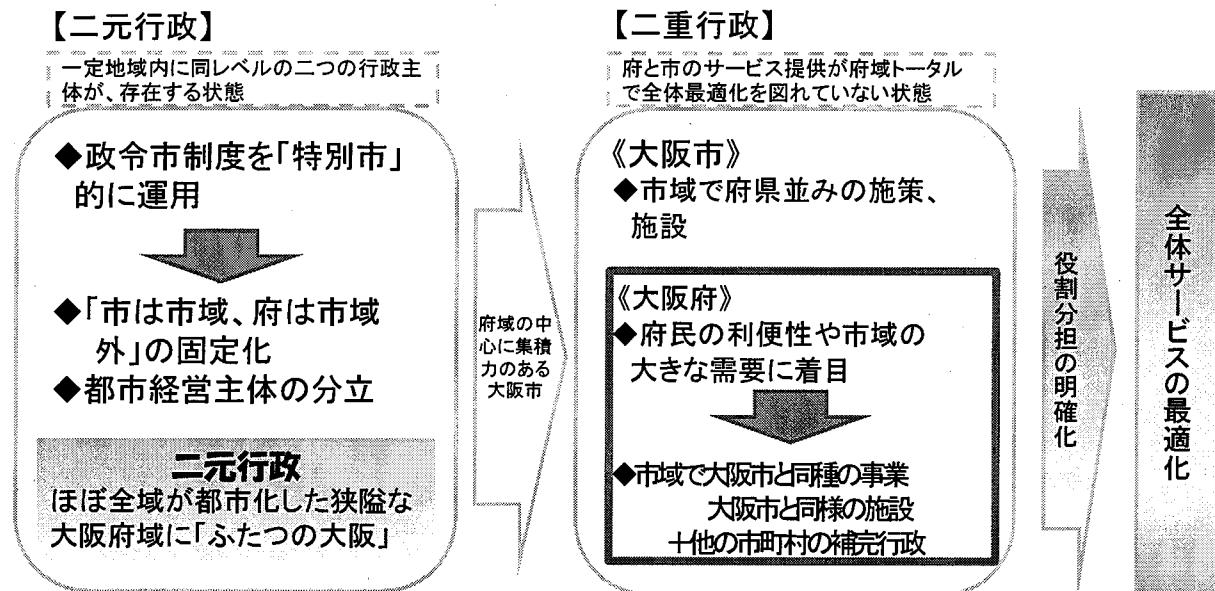
府市の二元行政から広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化へ



- 政令指定都市制度を「特別市」的に運用
- 「市は市域、府は市域外」という役割分担が固定化
- 二重行政にとどまらない「二元行政」の状態

- 狹隘な府域で区域分断でなく広域機能は広域自治体に一元化
- 260万人の大都市において基礎自治体機能を充実・強化

■二元行政と二重行政



二重行政の例

《施設》

府域

市域

府施設

市施設

例:府立体育館、市中央体育館

《事業》

府域

市域

府事業

市事業

例:信用保証協会、公営住宅

25

■最近の府市の検討協議と成果

年月	首長	協議の場	協議内容	事務方協議
13年9月	太田・磯村	府市首脳懇談会（※）	二重行政の弊害の解決に向け、新しい大都市自治システムのあり方などの検討・研究で合意。	13年11月に副知事・助役がトップの「新しい大都市自治システム研究会」を設置
15年8月	制度論	大阪市大都市制度研究会	スーパー指定都市構想を提言	
16年10月		大阪府地方自治研究会	府を廃止し、新しいタイプの広域連合による「大阪新都」を提言	
18年2月	太田・関	府市首脳懇談会 ※18年9月にも開催	府市連携を進める具体的な課題（信用保証協会や消費者施策など6項目）について検討・協議することで合意。	18年4月に副知事・副市長がトップの「府市連携協議会」を設置
19年2月	府市連携	府市首脳懇談会	府市連携を重点的に取り組む課題（公衆衛生研究所や公立大学など3項目）について検討・協議することで合意	
20年4月	橋下・平松	大阪府知事と大阪市長との意見交換会 ※20年6月及び21年1月も開催	これまでの府市連携の状況の確認とともに、新たに「水道事業」について、将来的な事業統合を目指して協議することで合意。	
21年3月	府市連携	大阪府知事と大阪市長との意見交換会	「水道事業」について、新しい市案（コンセッション型の指定管理者制度の提案）を軸に府、市、受水市町村の三者協議を行うことで合意。	
22年1月	(参考)	受水市町村首長会議	受水市町村の総意としてコンセッション方式は選択されず、受水市町村による企業団方式で検討を進めることで合意。大阪市は不参加。	
22年9月	制度論	大阪府知事と大阪市長との意見交換会	今後の府政・市政について、幅広く議論。	
23年1月		大阪府自治制度研究会	「最終とりまとめ」を公表	
23年6月		大阪市行政区調査研究会	現行法の枠内で行政区のあり方を検討	

(※) 府市の連絡協調を図るために、相互に共通する行財政上の諸課題について意見交換を行う場として、昭和34年に設置

26

権限移譲や事業連携は一定行われたが、府市の枠組みを超えた事業統合といった成果まではあげられなかった。

検討区分	具体的な事業	協議内容	評価	現状(協議結果)
権限移譲	河川の管理権限	大阪市から道頓堀川など大阪市内の6河川の管理権限を移譲するよう求める	○	道頓堀川など6河川の管理を大阪市が実施(平成15年4月に移譲)
	薬局等の許可及び監視指導権限	平成18年の府市連携協議会において、大阪市側からの提案として、事務的に協議	○	薬局等の開設許可及び監視指導権限について大阪市が実施(平成20年4月に移譲)
	医療法人に係る認可権限		○	医療法人に係る認可権限について大阪市が実施(平成22年10月に移譲)
	特定非営利活動(NPO)法人の設立認証等	大阪府の「大阪発“地方分権改革”ビジョン」により、市町村への権限移譲する102項目を平成21年に提示した。	○	特定非営利活動(NPO)法人の設立認証に係る事務を大阪市が実施(平成22年9月に移譲)
	市街地再開発事業に係る認可、指導監督等		○	市街地再開発事業に係る認可及び指導監督権限に係る事務を大阪市が実施(平成22年4月に移譲)
施設譲渡	WTCビルの購入	特別調停による再建計画途上にあったWTCビルを買収する旨、橋下知事が平成20年8月に表明し、府庁の位置を定める条例及び移転予算案を議会に上程。	○	大阪府がWTCビルを購入し、平成22年6月1日付けで大阪府に所有権を移転。「大阪府咲洲庁舎」に改称。

27

検討区分	具体的な事業	協議内容	評価	現状(協議結果)
連携	消費者施策	平成18年2月の「府市首脳懇談会」において、部局に重複類似行政の解消など検討協議を行うよう指示。 (大阪府側からの提案項目)	△	<ul style="list-style-type: none"> 共同機関紙「くらしすと」の発行(平成19年5月から) 「くらしの商品安全情報室」の共同設置(平成19年4月) 府市共同の事業者指導チームの発足(平成19年5月)
	産業技術支援(産技総研と市工研)	平成18年4月に設置した「府市連携協議会」(副知事・副市長をトップ)の中で、部会を設置し、関係部局を中心に協議。	△	<ul style="list-style-type: none"> 組織・施設統合までの議論まで至らず 「府市技術支援共同運営会議」の設置(平成18年9月) セミナーの共同開催(平成19年2月から)
	公立大学	平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 (大阪府側からの提案項目)	△	<ul style="list-style-type: none"> 統合の議論は行われていない。 産学官連携共同オフィスの設置(平成20年7月) 「フランス短期留学」の共同実施(平成19年9月から)
	公営住宅	平成19年5月に府大と市大間で「包括連携協議会」を設置。 平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 (大阪市側からの提案項目) 部局間同士で協議	△	<ul style="list-style-type: none"> 統合の議論は行われていない。 申込用紙の相互配布などの実施(平成19年7月から)

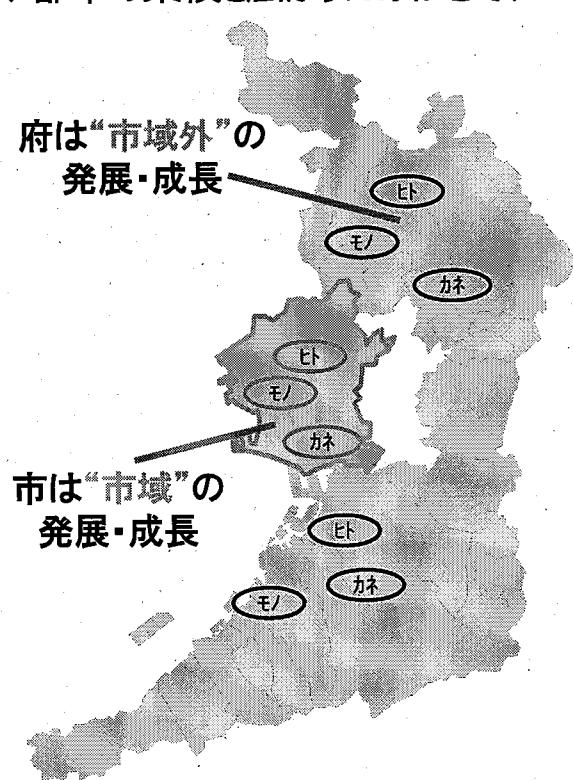
28

検討区分	具体的な事業	協議内容	評価	現状(協議結果)
	観光団体	平成14年に知事、市長が観光分野の一元化について合意。 平成18年2月の「府市首脳懇談会」において、部局に重複類似行政の解消など検討協議を行うよう指示。 (大阪府側からの提案項目)	○	大阪観光コンベンション協会の設立 (平成15年4月)
	信用保証協会	平成18年4月に設置した「府市連携協議会」(副知事・副市長をトップ)の中で、部会を設置し、関係部局を中心に協議。	×	・「大阪府・市信用保証協会事業等連携協議会」を設置(平成18年11月) 上記協議会に「組織検討部会」を設置し、協議してきたが、市組合が経営改善計画中のため、統合協議が中断
統合	公衆衛生研究所と環境科学研究所	平成19年2月の「府市首脳懇談会」において、府市が連携して重点的に取り組む課題として合意。 (大阪府側からの提案項目)	×	・両研究所の耐用年数の違い、機器の共同利用の限定などメリット程の効果が発揮できないため、合築について見送り
	水道事業	平成19年4月から両研究所を中心に、合築による機能集約について協議 平成20年4月の「大阪府知事と大阪市長との意見交換会」において、水道事業について、将来的な事業統合を目指して協議することで合意。 最終的に大阪市提案の「コンセッション型指定管理者制度」で府市の水道部局を中心に協議。	×	・府内市町村の総意として、コンセッション方式を選択しない。 (平成22年1月 受水市町村の首長会議) 大阪広域水道企業団の設立 (平成23年4月) ⇒大阪市水道局は参画せず

3. 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

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

◆都市の集積と広がりにあわせて、一体的な広域行政がなされるべき…しかし



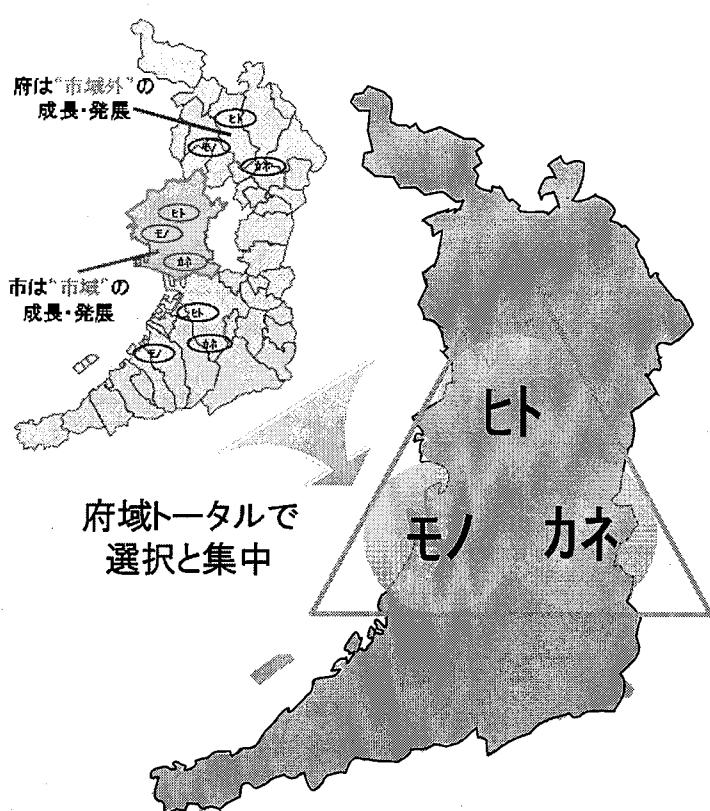
大阪市域、市域外で区域分断

ふたつの
大阪が存在

二つの広域機能

- ・バラバラの戦略
- ・投資の分散、非効率
- ・大阪全体における都市経営の責任が不明確

広域機能の一元化



大阪市、大阪府バラバラでなく
大阪全体で一つの戦略・計画

市域、市域外でなく
大阪府トータルで選択と集中

広域機能を一元化
して、大阪全体の
都市機能充実！

統一戦略→投資の選択と集中

33

大阪の現状 I ~二つの広域自治体~

■事例①：開発行政

* 大阪府・市の開発投資プロジェクトの概要

	事業名	事務概要	備考
大阪府	関西文化学術研究都市	3府県にまたがる京阪奈丘陵に建設された文化・学術・研究の新しい『拠点』大阪府域では「氷室・津田地区」など3地区面積541ha	文化・学術研究ゾーン立地状況(H22.3.31現在) 氷室・津田地区が100%、田原地区が90.7%、清瀬・室池地区が33%
	彩都（国際文化公園都市）	自然と都市が調和するアメニティ豊かな複合機能都市。エリア内には、北大阪バイオクラスターの中核となる彩都ライフサイエンスパークがある。 北大阪（茨木市・箕面市）の丘陵地、面積742.6ha。	H16.4 まちびらき（西部地区の一部） H16.4 医療基盤研究所オープン（H17独法化） H16.7 彩都バイオインキュベータ開設 H20.10 彩都バイオイノベーションセンター開設
	コスモポリス構想	和泉市、岸和田市、泉佐野市の丘陵部に閑空の立地インパクトを活用した産業・研究開発拠点を整備する構想。	和泉は、「アクステージ 和泉」として企業誘致完了済み。 岸和田は、市が策定した基本構想に基づき地域整備予定。 泉佐野は府市で公園を整備推進中。 H10.5 箕面佐野コスモポリス民事調停成立 府の貸付金債権（70億円）を全額放棄
	りんくうタウン	関西国際空港の対岸部において、空港機能の支援・補完と大阪湾及び地域の環境改善を図り、併せて地域の振興の資する。面積320ha	契約率（H22.3.31現在）90.5% 收支不足額（平成37年度まで）1,551億円（評価損）
	阪南スカイタウン	関西国際空港及びりんくうタウンへの土砂採取の跡地を活用して、「住み」「働き」「憩う」特色ある複合機能都市の形成を図る。面積171ha	契約率（H22.3.31現在）84.4% 收支不足額（平成25年度まで）656億円（評価損）
	箕面森町（水と緑の健康都市）	箕面市北部丘陵の郊外型ニュータウン。 面積313ha	事業施工平成8年度から平成27年度 H19.10 第1区域まちびらき H21.12 第2区域開発工事着工 H22.3.31現在 世帯数：263世帯 人口：852人
	大手前・森之宮まちづくり	大手前地区（大阪府周辺エリア）及び森之宮地区（大阪府立成人病センター周辺エリア）のまちづくり	H22.5 まちづくり協議会発足

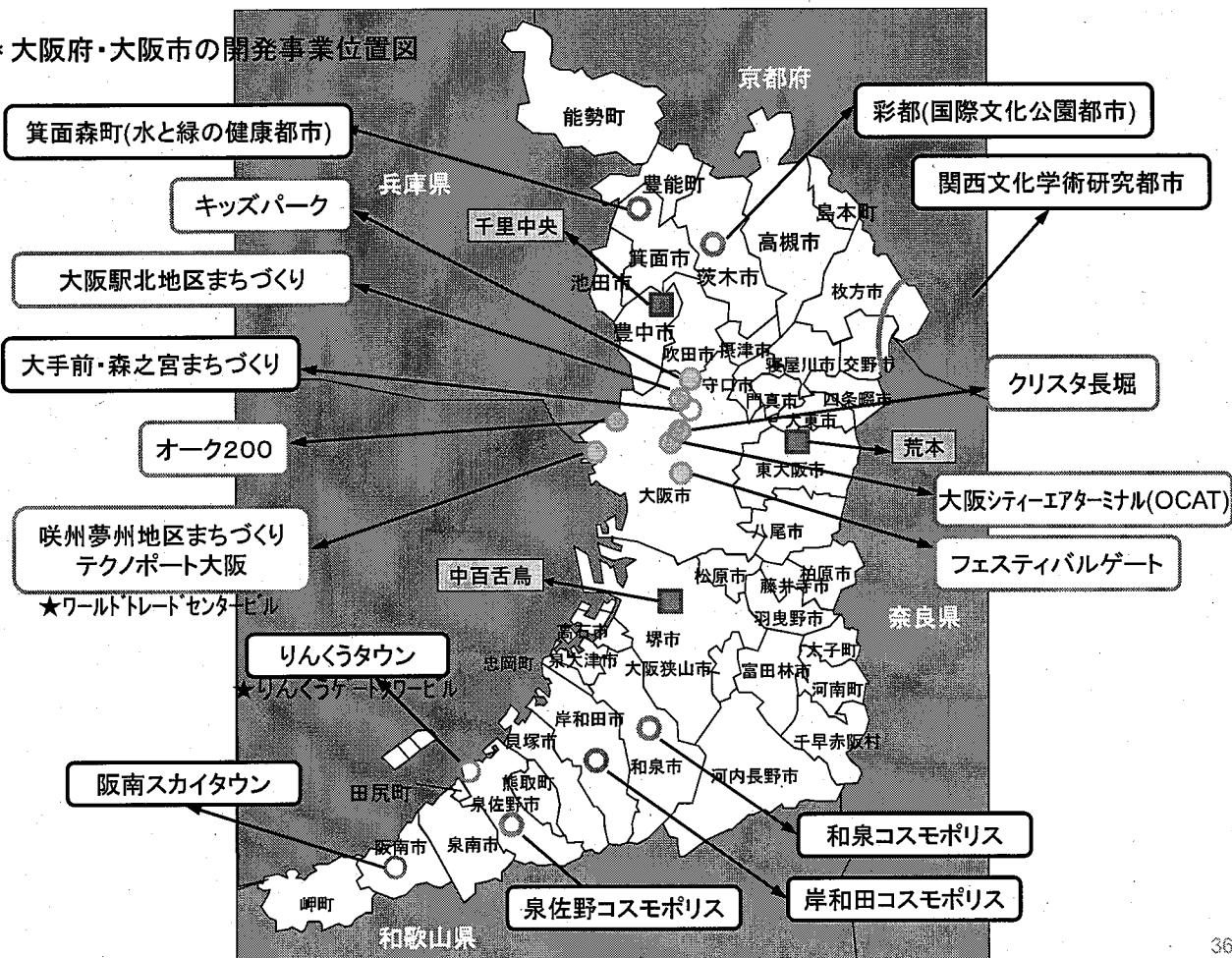
34

府 連 携	咲洲夢州地区まちづくり	府・市・経済界が協力し、環境や新エネルギー関連産業等を誘致することにより、「環境先進都市・大阪」の先進的なモデルをめざしていく	
大阪市	阿倍野再開発事業	天王寺駅南側に隣接する「あべの筋」西側地域の約28haを再開発、業務商業施設、高層住宅を整備	収支不足総額(平成75年度まで)2,030億円※
	「テクノポート大阪」 臨海部埋立地775haに先端技術・国際交易・情報通信の中核機能を集積	WTC 咲島地区シンボル、高さ256m 55階建てビル	市財務リスク：損失補償見込額424億円 (市が損失補償) ※
		ATC 国内外の貿易業者などを集積し、輸入商品の展示・催事・商談・販売拠点	市財務リスク：借入金296億円 (市が損失補償) ※
	大阪シティエアターミナル(O-CAT) 第3セクターMDC(港町開発センター)	航空旅客の搭乗手続もできる閑空アクセス拠点として建設	市財務リスク：借入金56億円 (市が損失補償) ※
	オーク200	オフィス・レストラン・レジャー施設など複合施設	借入金+敷金 700億円：信託期間終了時(H30年3月)に多額の負債が残る可能性がある。※
	クリスタ長堀	長堀通の四つ橋筋から堺筋までの間約860m(地下街は730m)における公共地下歩道を有した新しい「地下街」	市財務リスク：借入金94億円 (市が損失補償) ※
	フェスティバルゲート	大型遊具や娯楽施設と商業施設を合体させた「都市型立体遊園地」 総面積1.4ha	商業施設として売却 (売却額14億円)
	キッズパーク	北区扇町開発土地地信託事業	将来リスク避けるためにH20年度に売却 売却益：110億円※
	大阪駅北地区まちづくり 北ヤード(大阪都心部の大坂駅北地区)	ナレッジキャピタルをキーワードにICTなどの先端的な科学技術の展示・交流・情報発信機能や研究開発機能などを持った知的創造拠点	H22.4 1期先行開発区域着工

※大阪市財務リスクに関する取組・処理状況より H21.1現在

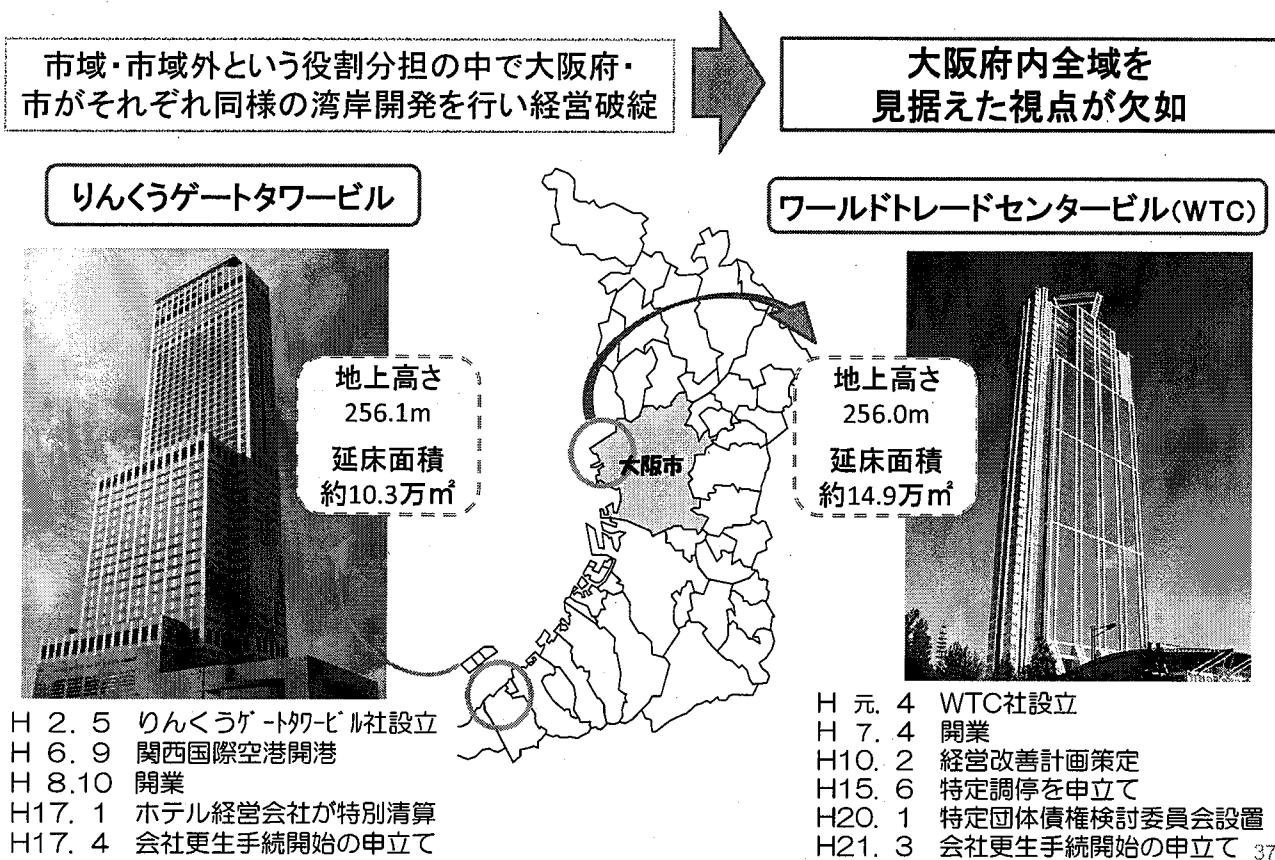
35

* 大阪府・大阪市の開発事業位置図



36

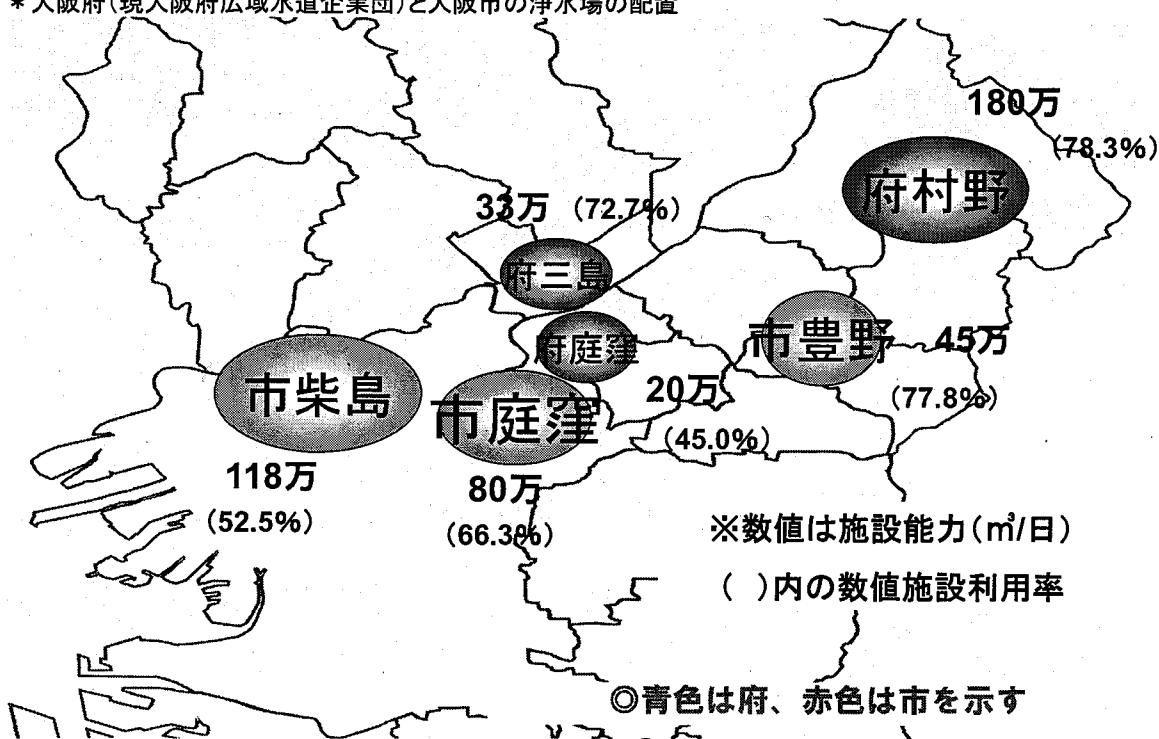
*りんくうゲートタワービル、ワールドトレードセンタービル



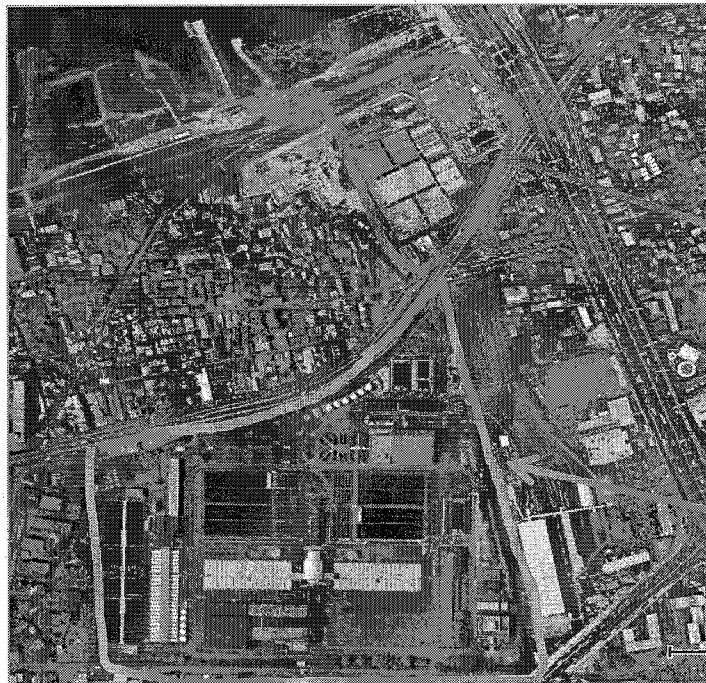
■事例②：水道事業

同じ淀川から取水しているが、府市トータルで浄水場の最適化が図れなかった

* 大阪府(現大阪府広域水道企業団)と大阪市の浄水場の配置



* 大阪府(現大阪府広域水道企業団)庭窪浄水場と大阪市庭窪浄水場



淀川沿いで府市の浄水場が近接

【大阪府水道部(現大阪府広域水道企業団)】

庭窪浄水場

- ・完成年次 H10～H17
- ・施設能力 20万m³/日
- ・稼働率 45.0% (取水制限中)

【大阪市水道局】

庭窪浄水場

- ・完成年次 S32～S41
- ・施設能力 80万m³/日
- ・稼働率 66.3%

【出典】グーグルマップ

39

■事例③：危機管理

大阪市は市域、大阪府は市域外と区域分断の状態のため、指揮系統が混乱。

【ケース】新型インフルエンザ(学校一斉休業)

《大阪府》

早期封じ込めが必要との判断

⇒府内全域の中学校・高校および
患者が確認された市の小学校・
幼稚園に対して臨時休業を要請
(5/18(月)未明)

《大阪市》

当初、社会的影響も踏まえ、一斉休業の実施は必要ないとの判断

⇒府の一斉休業の要請等を踏まえ、
府と同期間の臨時休業を実施
(5/18(月)早朝)

◎大阪府と大阪市が異なる行動をとれば、迅速な対策による効果が発揮できなかつたおそれ

40

4. 住民コントロールが効き、きめ細かで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化

住民コントロールが効き、きめ細かで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化

◆住民に身近な基礎自治体としての自治機能の充実が不可欠…しかし

■市役所が住民から遠い存在となり、住民コントロールが十分でない

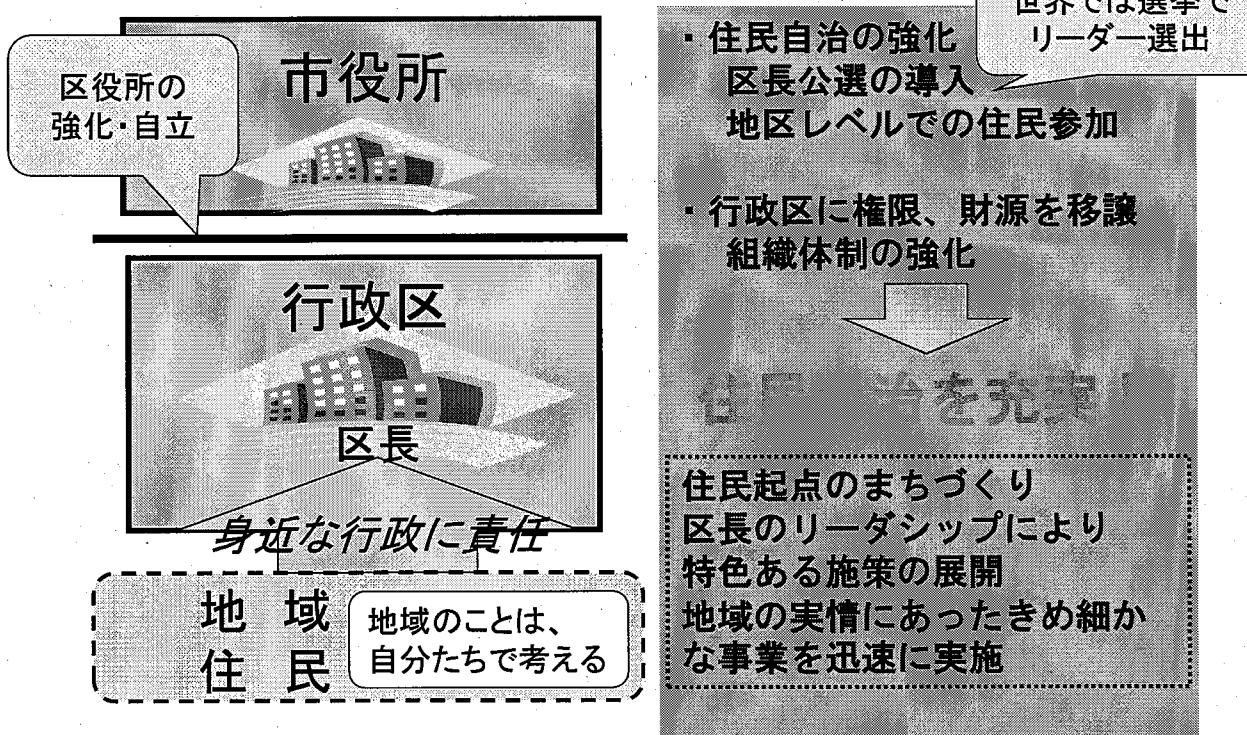
- ・きめ細かな住民サービスが困難
- ・住民応答や施策決定にタイムラグ
- ・住民の声が届きにくい

■行政区は出先機関の現状

- ・権限・財源、組織体制も不十分
- ・市域一律の施策になりがち
- ・区長は公選でなく区議会もなし

「行政区」をどうしていくかが大きな課題

基礎自治体機能の強化



43

大阪の現状Ⅱ～巨大な大阪市～

■人口類型別市町村数

※()内数で政令指定都市記載

	市	町	村	計
300万以上	1 (横浜)	0	0	1
300万未満～200万以上	2 (大阪、名古屋)	0	0	2
200万未満～100万以上	8 (札幌、神戸、福岡、京都、川崎、さいたま、広島、仙台)	0	0	8
100万未満～50万以上	15 (北九州、千葉、堺、新潟、浜松、静岡、相模原、岡山)	0	0	15
50万未満～30万以上	46	0	0	46
30万未満～10万以上	196	0	0	196
10万未満～5万以上	269	2	1	272
5万未満	249	755	183	1,187
計	786	757	184	1,727

※市町村数は、平成22年3月31日現在

44

■大阪市と都道府県の人口比較など

●大阪市の人団

(単位：千人)

1 東京都	12,868
2 神奈川県	8,943
3 大阪府	8,801
4 愛知県	7,418
：	：
12 広島県	2,863
<u>大阪市</u>	<u>2,663</u>
13 京都府	2,622

●大阪市所管の学校

大阪市	525校
大阪府	175校
府内の市（中核市）	82校
”（一般市）	34校

●大阪市管理道路

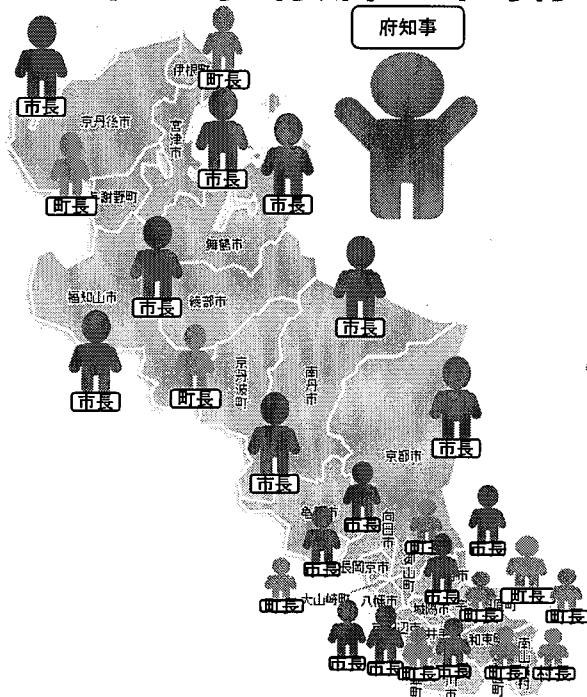
大阪市	3,849km
大阪府	1,535Km
府内の市（中核市）	873km
府内の市（一般市）	377km

大阪市人口は“京都府”“広島県”と同じ

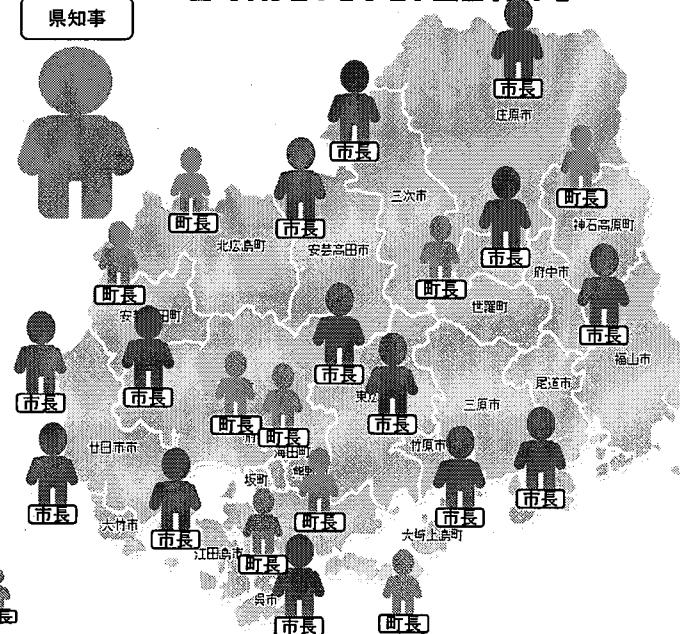
45

■大阪市と京都府、広島県とのイメージ比較

●京都府 人口262万人
15市10町1村、計26市町村



●広島県 人口286万人
14市9町、計23市町

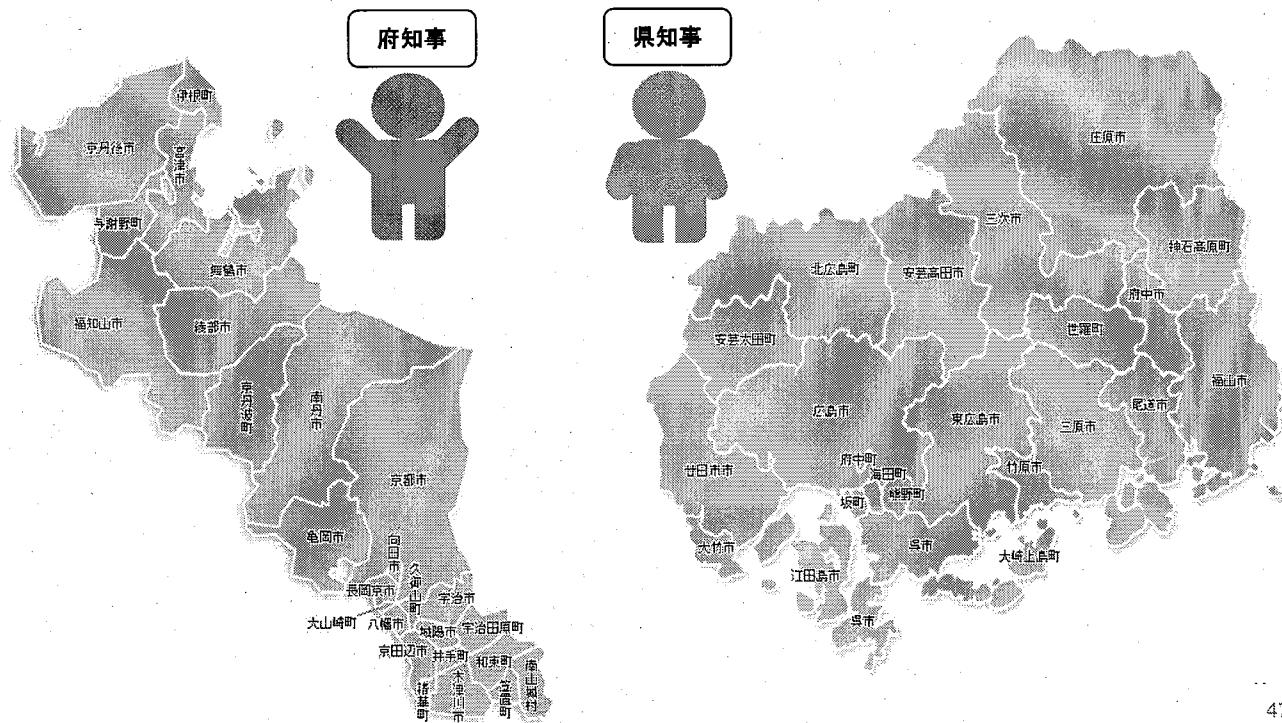


46

260万人の自治は“一人”で担えるのか

●京都府 人口262万人
15市10町1村、計26市町村

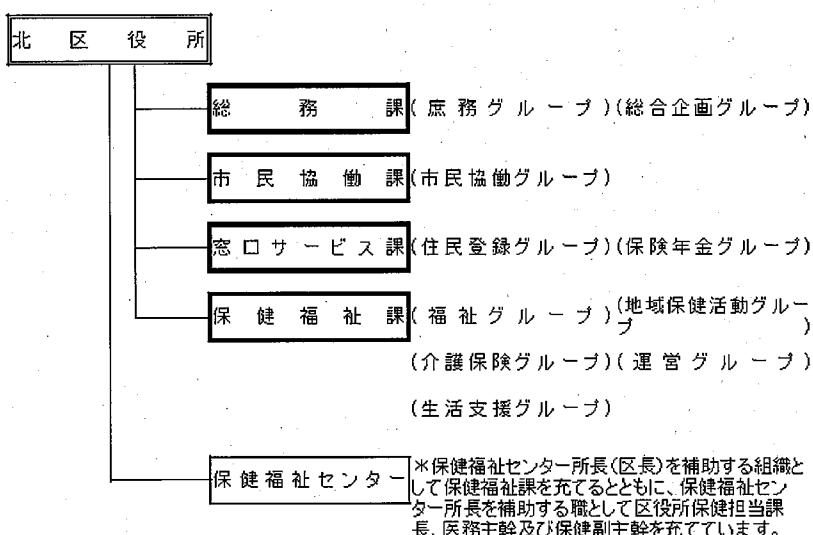
●広島県 人口286万人
14市9町、計23市町



47

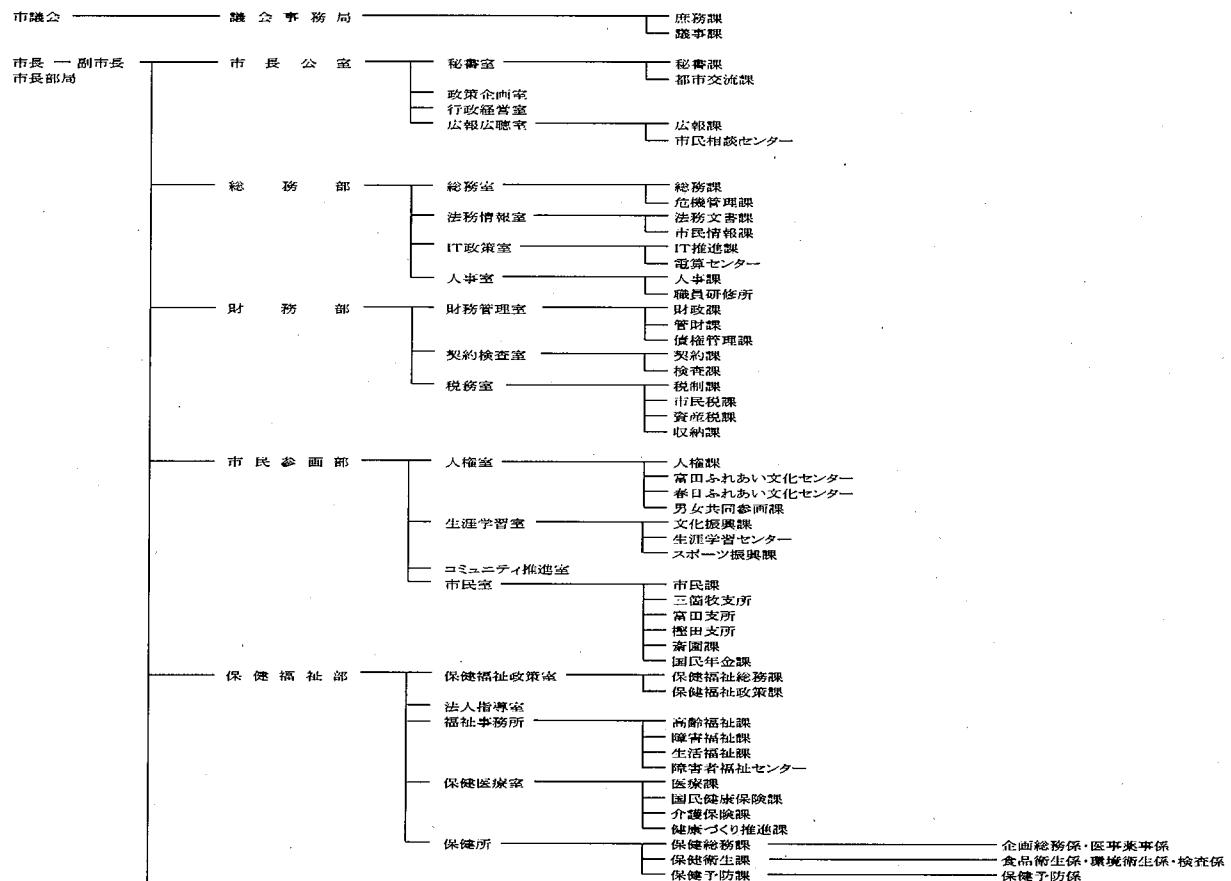
■区役所と中核市の組織機構図比較

大阪市の行政区の組織機構図（北区の例）

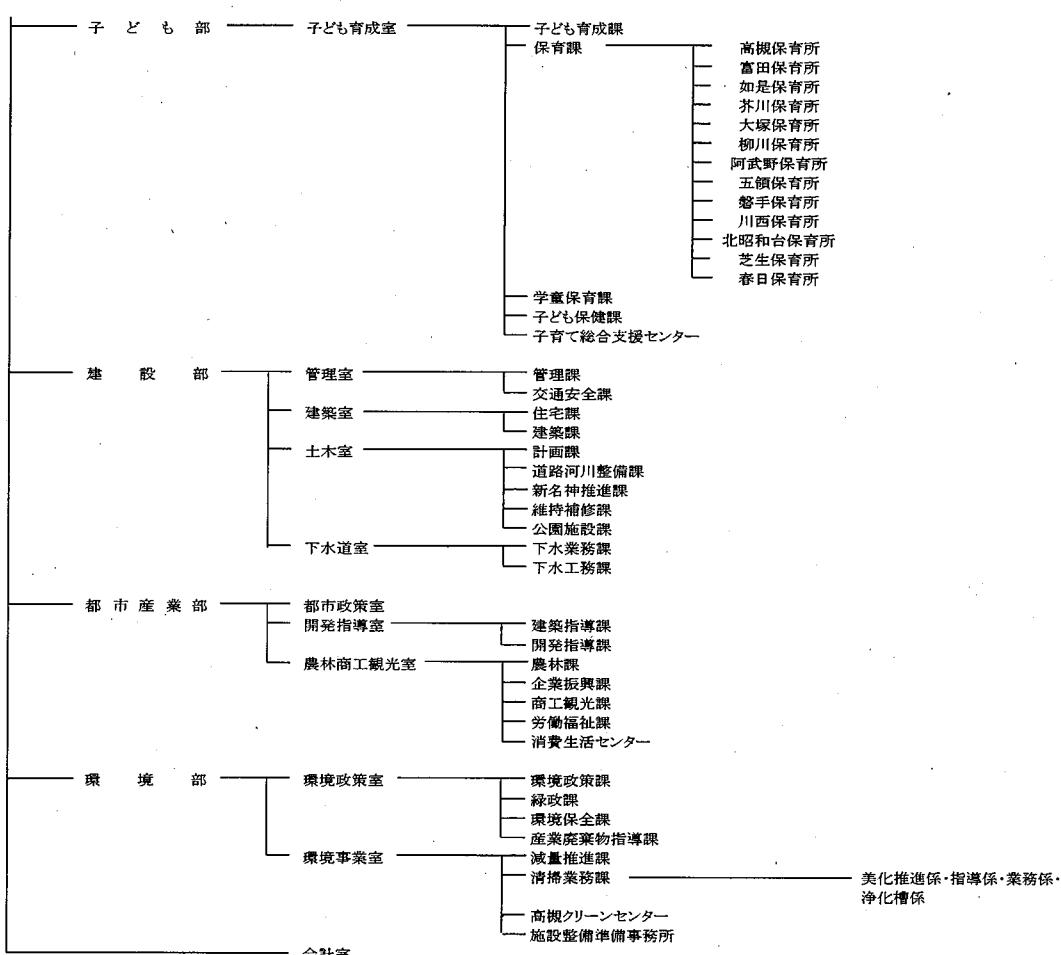


48

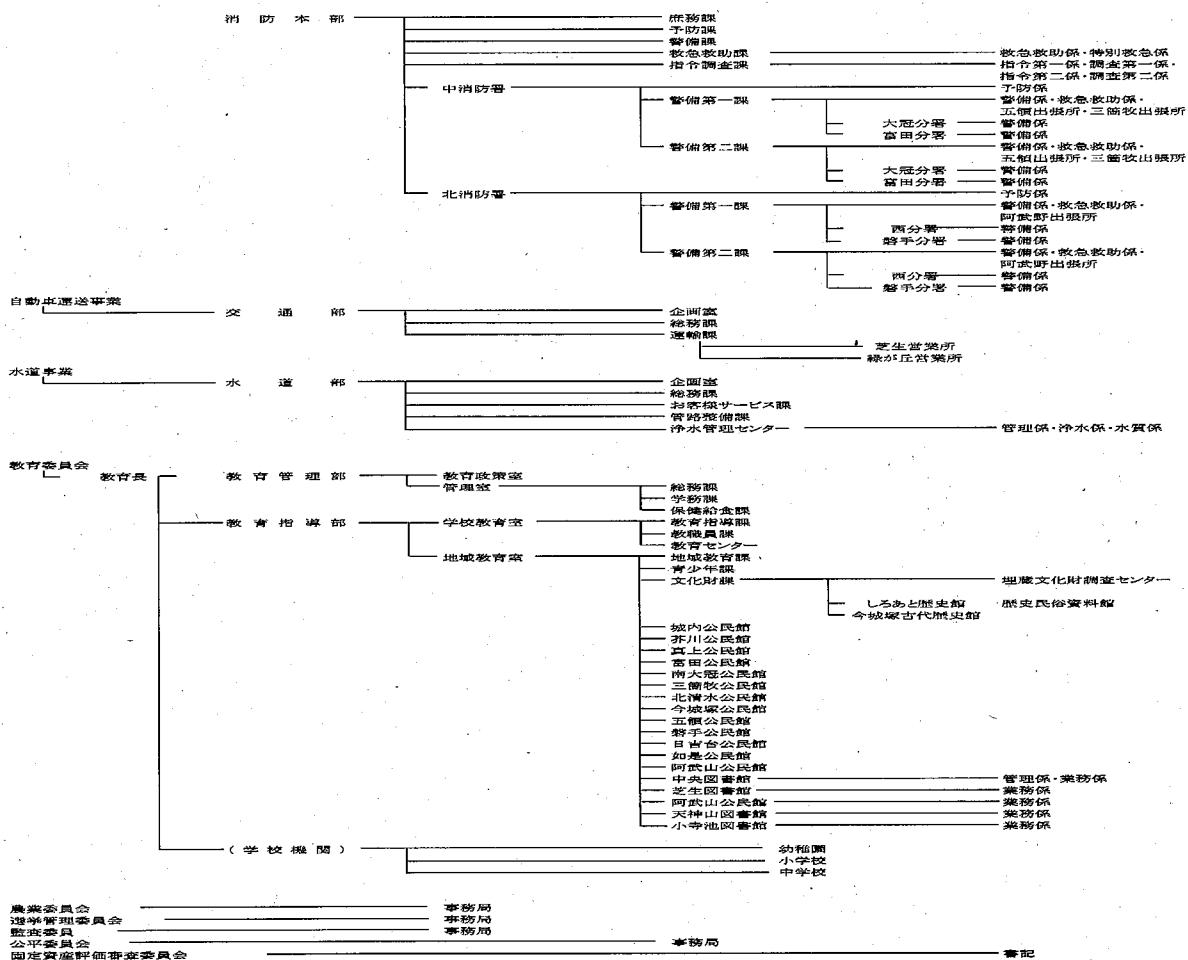
高槻市（中核市）の組織機構図



49

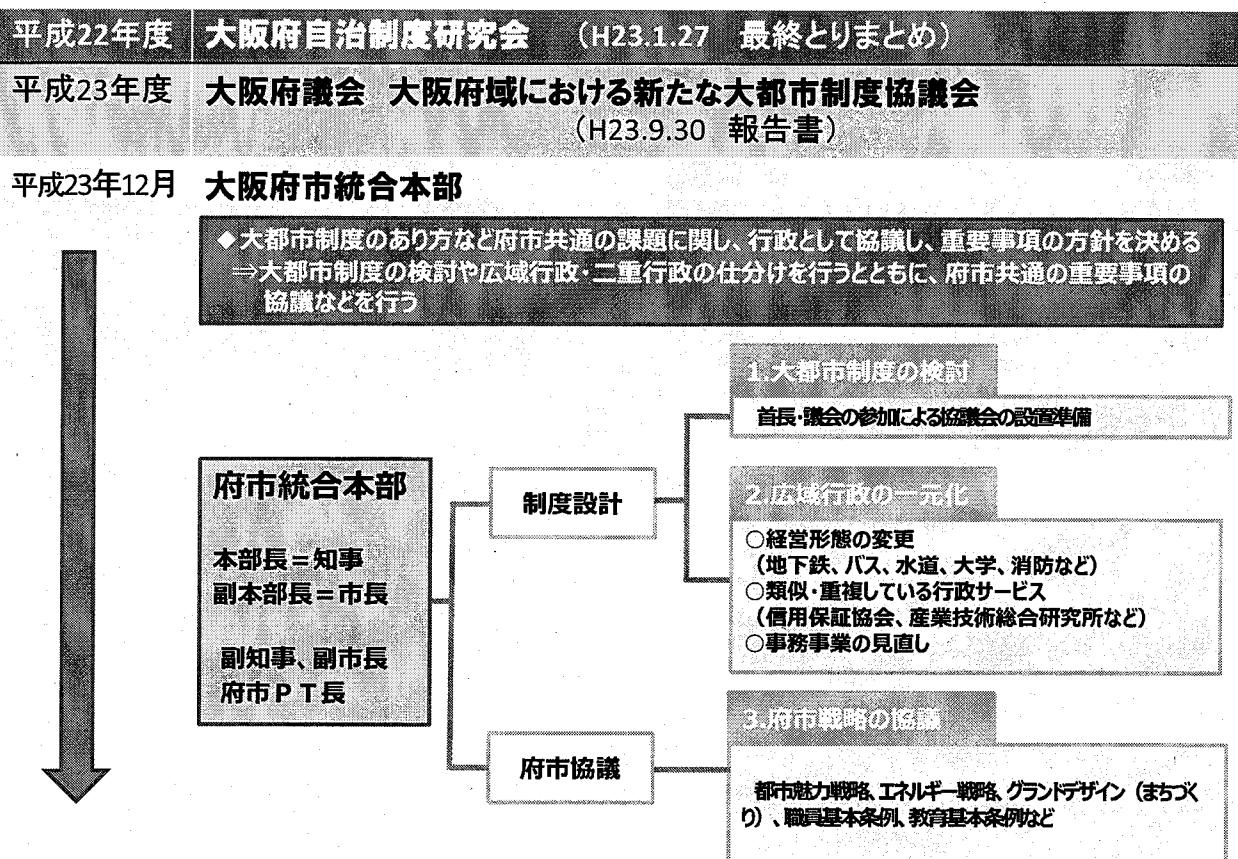


50



大阪での取組み

大阪での取組み



現行制度内で取組みを進める上でのハードル

◆方向性を共有する二人の首長がいれば大都市制度の見直しまでは“不要”との論もあるが…

【個別事業統合における課題】

- ◇大学統合、地下鉄民営化などについて検討 ⇒ 以下のような法整備が必要
例：（大学）設立団体が異なる法人統合に関する「地独法」の規定整備
(地下鉄) 一切の権利義務を新会社に承継することを規定する特別法の新設

【広域と基礎の役割分担の見直しに伴う財源移転の課題】

- ◇道路事業など「大都市特例事務」は制度が変わらない限り、府市2つの主体者が存在
財源を移転させるには事業委託等の予算措置が必要
- ◇産業施策や大学など任意に実施してきた事務事業は、その財源負担も任意
財源を移転させるには予算措置が必要であるが、首長や議会に任期がある中で、事務事業の
継続を安定的に成さしめるためには、役割分担に応じて財源を配分するための仕組みが必要

人任せでは不安定

【基礎機能を充実する上での課題】

- ◇区長が住民を代表して市長に匹敵する権限を行使するには、区長公選などの法制度化が必要
単なる都市内分権では、施策の決定者、責任者は市長のまま
- ◇各区間に財政格差の発生は必至であり、住民サービスを安定的に提供していくためには、大阪
の特性を踏まえた財政調整制度が必要

55

■個別事業統合における課題

* 地方独立行政法人法について

経営形態の選択肢として、地方独立行政法人(地独)の活用が必要

【博物館】

- ・博物館・美術館等は広域的な性格を有するものであるが、博物館群としてスケールメリットを活かしながら一体的にマネジメントを行う上で、現行の指定管理者制度では中長期的なビジョンに基づく人材確保・設備投資・大型事業の展開等が困難である。事業の継続性や透明性を確保しつつ、自主性を発揮した運営を実現するには、地方の実情に応じて地独を選択可能とすべきである。
- ・国の博物館施設は独立行政法人により運営されているが、地独法上対象事業となっていない。
(地独法第21条、地独法施行令第4条)



地独化を目指す場合、対象事業として選択可能とすることが望ましい。
(地独法施行令第4条に「博物館施設」を明記するだけ実現可能)

【病院】

- ・公的病院については、地域の医療機関と役割を分担し、機能連携を図りながら、広域的観点からセーフティネットを形成すべきである。
- ・府は、大阪府立病院機構は公務員型の地独(特定地方独立行政法人)である。市は、地方公営企業である。



法人設立後は、地独法上、定款で定める「公務員型・非公務員型の別」について変更できない(地独法第8条第3項)。
公務員型・非公務員型の事後変更が可能となることが望ましい。

【大学】

- ・広域自治体における公立大学のあり方について、統一的マネジメントの下で事務統合や学部再編等が必要である。
- ・府立大学及び市立大学は、それぞれ設立団体が府と市であり、異なる。



現行法上、各地独の設立団体が異なる場合の法人統合が想定されていないとともに、新たな大都市制度となった場合であっても、2以上の地独法人の統合は当然に想定されないことから、規定整備が望ましい。

実情に応じて、地方が主体的に対応できる地独法の改正を！

56

* 地下鉄の民営化について

民営化を容易にする法的措置が必要

- 地下鉄事業は、民間事業者との連携を図りながら広域的視点に立って事業経営すべきものであり、交通政策的見地からも市域に限定されるべき性質のものではない。
- 現行の公営企業では、直接、流通事業、不動産事業等附帯事業の展開を図ることに制約がある。
- 今後の都市の成長戦略への貢献を考えると民営化が望ましいが、スムーズな移行のためには、以下のような課題の解決が必要。

【企業債の取扱い】

企業債は地方公営企業を有する自治体の債務であり、公営企業が廃止された場合は、当該自治体が債務を負担。

事業を引き継ぐ新会社が債務を引き継ぐことができ、また、企業債の繰上償還を必要とする場合は、償還財源を可能な限り低利で調達できるようになることが望ましい。

【補助金の取扱い】

地下鉄を建設するにあたって国からの補助金について、補助金の繰上げ返還を求められる可能性がある。

新会社が営業する路線やサービスと公営企業のそれらの実態を比較して、基本的に変化がない場合は、補助金の返還を必要としないことが望ましい。

【職員の身分】

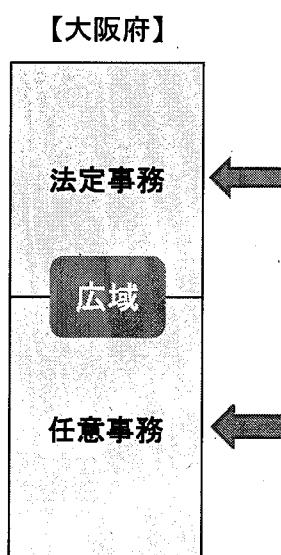
新会社の従業員は公務員でないことから、大阪市を退職して転籍することが必要。
(退職手当、年金などの処理)

市職員が新会社設立と同時に新会社従業員とみなすことができる望ましい。

地方の独自性を生かせるよう公営事業の民営化に関する特別法（承継法）の整備を！

参考：東京地下鉄株式会社法では、當団の一切の権利義務は新会社に承継される旨の規定がある。57

■ 広域と基礎の役割分担の見直しに伴う財源移転の課題など



【大阪市】

法定事務

広域

任意事務

任意事務

基礎

《法定事務》

道路事業など都道府県に代わって行う大都市特例事務は、事業委託等により一元化することは可能であるが、事業の主体者は一元化できず、権限、財源は2つ存在

《任意事務》

任意に実施してきた事務であり、その財源負担も任意産業施策、美術館、大学など府市それぞれが任意に行ってきた事務については、財源負担のあり方等、当事者間の協議・合意で一元化が可能であるが、事務の継続性を確保し安定的な行政運営を実現するためには、法定化が必要

《広域》

当事者間で協議すれば、ほぼ一元化が可能であるが、権限や財源といった自治の根幹にかかるものは、依然として2つ存在

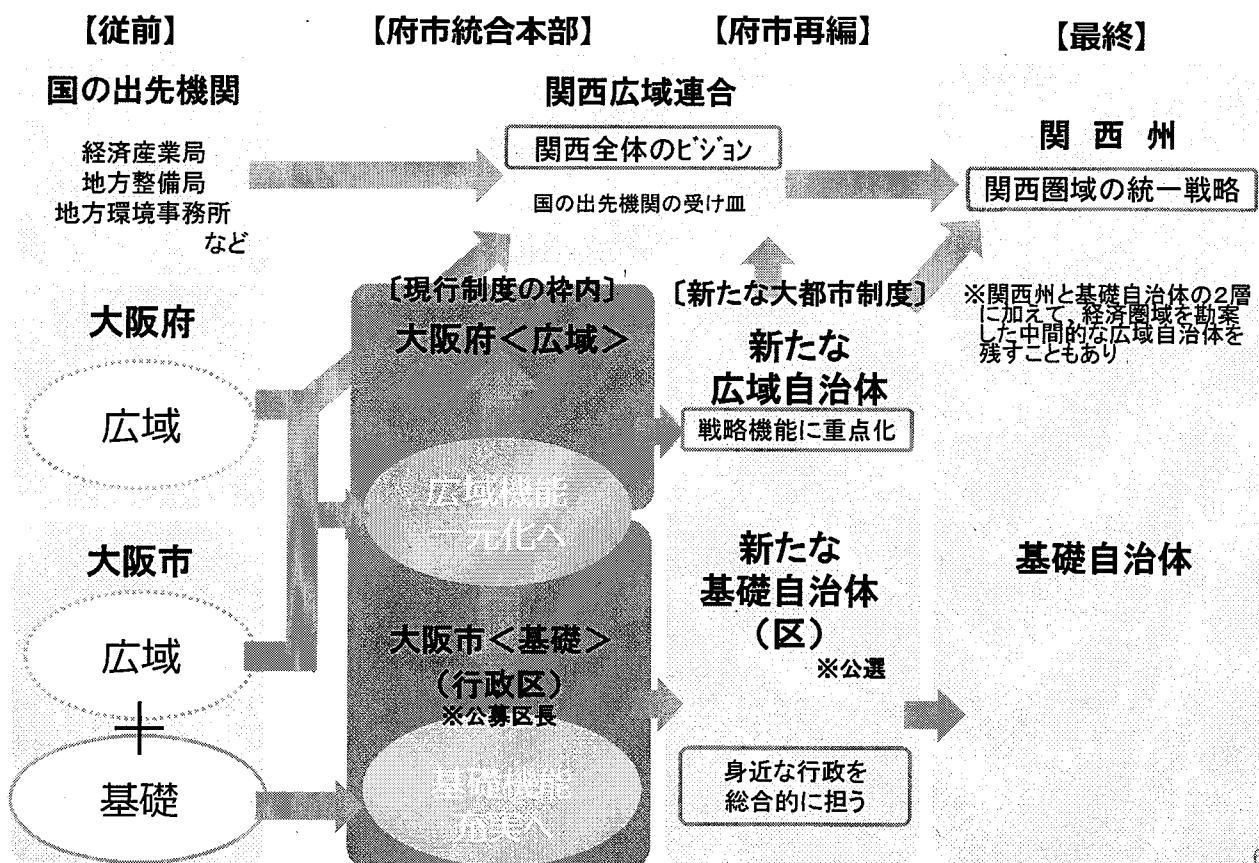
《基礎》

区長権限を高めるための法制度化
区ごとに財政事情が異なることから、格差是正のため財政調整制度

概略的なロードマップ(大阪イメージ) 関西州に向けた工程イメージ図



関西州に向けた工程イメージ図



61

※ 本資料は、大阪府自治制度研究会 最終とりまとめ（23.1.27）また、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での議論を参考に、地方制度調査会において、これからの大都市制度のあり方を議論していただくための素材として作成したものである。

第2回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成24年1月18日（水）

午後1時30分～午後3時30分

場所：指定都市市長会事務局会議室

1 開会

2 議事

(1) 研究会の日程及び研究項目

(2) 中間報告イメージ・検討項目・イメージ・結論・討議資料

(3) その他

3 閉会

研究会の日程及び研究項目（改訂版）

1 検討の前提

指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

2 検討の視点

- (1) 特別自治市創設のメリット
- (2) 各市の実情を踏まえた都市内分権のあり方
- (3) 大都市制度における広域連携のあり方
- (4) 今後の広域自治体と基礎自治体のあり方
- (5) その他

3 日程・研究項目

(1) 平成23年度

第1回／設置（平成23年10月31日）

主な論点：当面の研究項目及び研究スケジュール

第2回（平成24年1月18日）

主な論点：

大都市圏に位置する大都市の規模、能力と特別自治市創設のメリットについて

- ・大都市が担う役割（事務権限等）
- ・大都市のメリット（規模によるもの、一体性によるもの）
- ・「基礎自治体適正規模論」の検証
- ・広域自治体との役割分担（広域自治体の規模・機能の整理）など

第3回（平成24年2月～3月）

主な論点：

特別自治市における都市内分権のあり方について

- ・行政区制、法人区制（特別区制）の検証
- ・行政区制度における区の役割
- ・行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築 など

(2) 平成 24 年度 (秋ごろまでに 4 回程度開催)

主な論点

特別自治市創設時の税財政制度のあり方について
特別自治市が担う水平連携のあり方について
大都市制度創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について
その他特別自治市の制度設計について など

平成 24 年 11 月下旬 最終報告（各市長出席予定）

中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料一覧

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
1 研究会設置の趣旨・検討経過 2 特別自治市の概要 現状・課題認識 特別自治市の概要		特別自治市の概要については、指定都市市長会で公表している内容をもとに記載する。
3 特別自治市創設のメリット 大都市が担うべき役割 大都市の効率性	【第2回研究会で検討】 大都市が担うべき役割 大都市の規模と効率性	<p>基礎自治体の役割や住民自治・団体自治、それぞれのあり方を明確にした上で、あるべき都市の規模能力を示す。</p> <p>それぞれの地域の特性を踏まえながら、自主的・自立的に住民の福祉の増進、住民自治の充実を図る。その役割を十分果たすために適正な規模能力が必要</p> <p>大都市圏における指定都市の役割・行政需要に応えるためには、単なる人口の多寡を基準とした議論ではなく、それぞれの基礎自治体が人口規模も含む地域特性に応じ、事務権限・財源を有することができる仕組みを講じることが重要</p> <p>大都市はそのスケールメリット等を活かして効率的・効果的な行政運営を行うことができる。</p>
二重行政の解消	二重行政についての考え方の整理	<p>狭義と広義、そのいずれも「二重行政」として捉える。</p> <p>二重行政の解消には包括的・一元的な事務権限の移譲が必要</p> <p>特別自治市の創設により、二重行政の解消が可能</p>
広域自治体の役割	広域自治体の役割 大都市と広域自治体との役割分担	<p>広域自治体を取り巻く状況、課題等を踏まえ、その役割を検討する。</p> <p>広域自治体の役割は、広域行政・調整と小規模自治体の補完をメインとすべき。</p>
4 特別自治市における区のあり方	【第3回研究会で検討】 特別自治市における区のあり方 行政区制度における区の役割 行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築	
5 最終報告に向け検討すべき課題		

参考資料 5

第3回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成24年2月15日（水）

午後1時30分～午後3時30分

場所：指定都市市長会事務局会議室

1 開会

2 議事

(1) 中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料

(2) その他

3 閉会

中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料一覧

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
1 研究会設置の趣旨・検討経過 2 特別自治市の概要 現状・課題認識 特別自治市の概要	特別自治市の概要については、指定都市市長会で公表している内容をもとに記載する。	大都市の歴史、成立ち、分割によるデメリットなどから大都市の一体運営の必要性を示す。
3 特別自治市創設の意義 大都市が担うべき役割 大都市の効果	【第2回研究会で検討】 大都市が担うべき役割 大都市の規模と制度創設の効果 特別自治市への懸念に対する解決策	住民に最も身近な基礎自治体が大都市経営を行うことが最善 基礎自治体の役割や住民自治・団体自治、それぞれのあり方を明確にした上で、あるべき都市の規模能力を示す。 それぞれの地域の特性を踏まえながら、自主的・自立的に住民の福祉の増進、住民自治の充実を図る。その役割を十分果たすために適正な規模能力が必要 大都市圏における指定都市の役割・行政需要に応えるためには、単なる人口の多寡を基準とした議論ではなく、それぞれの基礎自治体が人口規模も含む地域特性に応じ、事務権限・財源を有することができる仕組みを講じることが重要 大都市はそのスケールメリット等を活かして効果的な行政運営を行うことができる。
二重行政の解消	二重行政についての考え方の整理	狭義と広義、そのいずれも「二重行政」として捉える。 二重行政の解消には包括的・一元的な事務権限の移譲が必要 特別自治市の創設により、二重行政の解消が可能
広域自治体の役割	広域自治体の役割 大都市と広域自治体との役割分担	広域自治体を取り巻く状況、課題等を踏まえ、その役割を検討する。 広域自治体の役割は、広域行政・調整と小規模自治体の補完をメインとすべき。

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
4 特別自治市における区のあり方 特別自治市における区のあり方	【第3回研究会で検討】 行政区と特別区のメリット・デメリットの検証	効率性、市の一体性の観点から、特別自治市の内部の区は行政区であることが望ましい。
	特別自治市の区の役割 特別自治市の区に必要な機能・組織と区役所の今後のあり方	区で担うべき事務と市で担うべき事務について具体的に検討 区に必要な機能・組織 これからは、地域支援機能の充実が必要となってくる。
	特別自治市における住民自治の充実・仕組みの構築 指定都市における現在の取組内容を参考に住民自治を充実させるための仕組みを検討	大都市には区及び地域における住民自治を充実する仕組みが必要
5 最終報告に向け検討すべき課題	特別自治市創設時の税財政制度のあり方について 特別自治市が担う水平連携のあり方について 大都市制度（特別自治市制度？）創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について その他	

参考資料 6

第1回8市連携市長会議

議事次第

日時：平成23年12月26日（月）

10：00～11：10

会場：横浜情報文化センター情文ホール

1 開会

2 議事

（1）8市連携市長会議による取組について

3 意見交換

4 閉会

<配付資料>

資料1 8市連携市長会議名簿

資料2 8市連携市長会議による取組について（案）

資料3 意見交換テーマ

参考資料 8市の地図、8市の人口及び面積

8 市連携市長会議名簿

横浜市長 林 文子

川崎市長 阿部 孝夫

横須賀市長 吉田 雄人

鎌倉市長 松尾 崇

藤沢市長 海老根 靖典

逗子市長 平井 竜一

大和市長 大木 哲

町田市長 石阪 丈一

8市連携市長会議による取組について（案）

1. 水平的・対等な連携が必要な背景、趣旨

- 横浜市、川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市及び町田市の8市は、人口約680万人が居住する巨大な圏域であり、居住、就労、教育、余暇活動などの市民生活の範囲は、市域を越え密接につながっています。
- そのような中、大都市部に共通する少子高齢化・生産年齢人口の減少による社会保障費増加や税収減少、公共施設の更新などの課題に加え、環境問題、観光振興、広域交通ネットワークの形成、東日本大震災を踏まえた防災対策など、市域を越えた課題が顕在化しています。
- 一方、国においては、基礎自治体の自主性、自立性を高める地域主権改革による基礎自治体への権限移譲等が進められており、移譲された権限に基づき、効果的・効率的に事務を実施するためには、今後、お互いの都市が協力して事務を処理するなど、基礎自治体が連携して取組むことも求められます。
- 広範で複雑な課題を解決し、各市の市民サービスを維持・向上していくためには、これまで積み重ねてきた各市の自治の歴史や自主性を尊重しつつ、それぞれの基礎自治体がもつ行財政運営に係るノウハウを、圏域全体の発展のため共有することが必要です。

2. 8市連携市長会議

（1）会議の目的

地域の課題を的確に把握し、迅速かつ柔軟に対応できる基礎自治体である8市間において、水平的・対等な連携を構築し、広域的な課題解決を進めることで、圏域全体の更なる発展を目指します。

（2）会議の概要

- 8市間による水平的・対等な連携に関する協議の場として、横浜市長（座長）、川崎市長、横須賀市長、鎌倉市長、藤沢市長、逗子市長、大和市長、町田市長で構成する8市連携市長会議を開催します。
- 8市連携市長会議の結果を踏まえ、8市の担当部署において、具体的な連携項目、進め方等の協議を進めます。

3. 想定される連携内容の例

○ 環境問題に関すること

環境問題については、市民生活や経済活動へ与える影響が深刻になっていることから、国だけでなく地方も喫緊の対策が求められており、また、1つの都市だけではなく、広域的な問題として捉え、圏域で対応することも有効であることから、今後、8市で連携した環境問題対策の取組

○ 観光振興に関すること

観光は、消費拡大、産業振興や雇用拡大により、地域経済への波及効果を及ぼすことから、各市は重点的に観光振興に向けた取組を進めていますが、今後、8市が持つ多様な観光資源を有機的に結び付け、相乗効果を上げていくことも必要であることから、既に都市間連携として実施している「近隣都市観光事業連絡会議（川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、横浜市）」や、広域的な地域交流や連携強化のための広域道路ネットワークの形成を引き続き推進するなど、競争力のある観光圏域に向けた取組

○ 地域主権の進展に伴い、各市が協力する事務処理に関すること

政府は「地域主権戦略大綱」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」としたうえで、市町村への権限移譲を進めており、権限移譲される事務を効果的・効率的に実施するためには、複数の市が共同で対応することも有効であると考えられることから、協力して事務を処理する仕組みの研究

意見交換 テー マ	羽田空港の国際化に伴うグローバル化に目を向けた取組の検討
-----------------	------------------------------

1 趣旨

羽田空港の国際化に伴い、海外から神奈川県及び東京都へのアクセスがより便利なものとなって来た。

こうした新たな環境の中で、物流や人的交流による産業技術、芸術文化の発展や、観光客誘致などの面で、より大きな成果が期待できる状況となっている今、外国との交流体制づくりを近隣自治体と協働による施策として取り組んでみてはどうか。

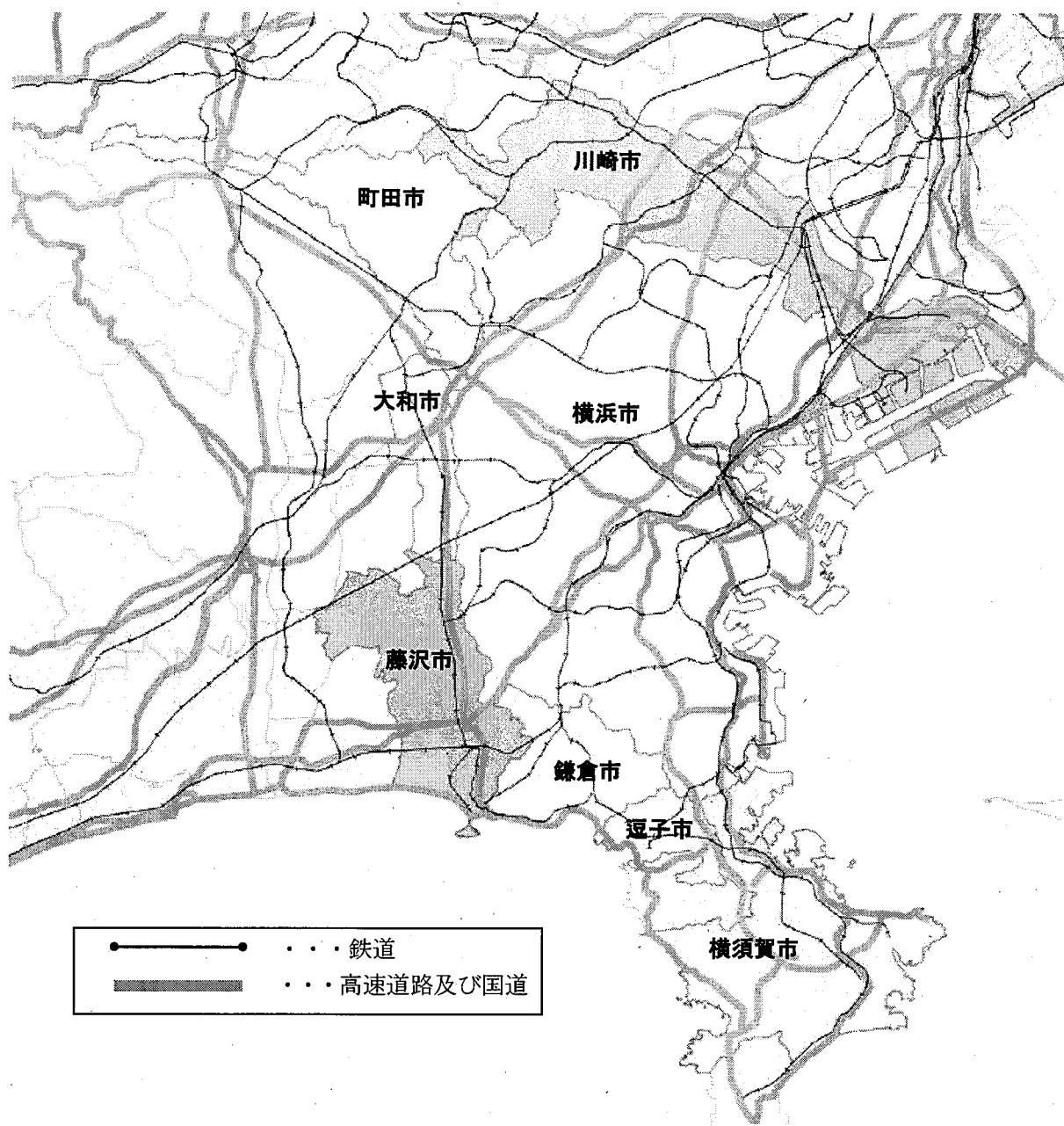
例えば、本市では、観光や海外映画・ドラマの撮影地などで、自然環境を生かした活用が考えられるが、各市がそれぞれの特色を生かし、一体となつた受け入れ体制を整備することも考えられるのではないか。

2 各都市から意見をいただく内容

- ① 市内企業の海外との取引・海外への進出にあたって、各市で実施している特徴的な支援策
- ② 海外からの観光客や、海外からの映画・テレビの撮影地の誘致に向けた各市の取組内容
- ③ 各市の取組をより効果的にする、都市間連携での企業支援や海外からの観光客・撮影地の誘致を実施するためにはどの様な環境整備が考えられるか。

①～③の各内容について、いくつかの市から取組内容や御意見を伺いたい。

■ 8市の地図



■ 8市の人口及び面積

項目	横浜市	川崎市	横須賀市	鎌倉市
人口	3,688,773人	1,425,512人	418,325人	174,314人
面積	437.38km ²	142.70km ²	100.70km ²	39.60km ²

項目	藤沢市	逗子市	大和市	町田市
人口	409,657人	58,302人	228,186人	426,987人
面積	69.51km ²	17.34km ²	27.06km ²	71.63km ²

※人口は「平成22年国勢調査」、面積は「全国都道府県市区町村別面積調（2010年）」から引用