

協議事項1

大阪府域における統治機構のあり方

- | | | |
|---|---------------------|-------|
| 1 | 大都市制度等の比較 | P. 1 |
| 2 | 都市の集積と広がり | P. 5 |
| 3 | 諸外国の都市の面積・人口・GDP等比較 | P. 18 |
| 4 | 二重行政の問題 | P. 21 |

1 大都市制度等の比較

(1) 抜本的な新制度

※自治制度研究会「最終とりまとめ」から作成

	「大阪再編」型(新たな大都市制度)	「都区制度」型
特徴	<ul style="list-style-type: none">■基礎自治体が主役となるような役割を大幅に拡大し、身近な行政を総合的に担う。■広域自治体の役割は圏域の「成長」を支えるための戦略性や統一性が求められる分野に重点化。■地方交付税制度を活用した独自の財政調整制度を導入。	<ul style="list-style-type: none">■都が都市としての一体性・統一性を確保するため、広域機能と基礎機能の一部(消防・水道等)を担う。■都が固定資産税等を徴収し、都と特別区という垂直の財政調整と特別区間という水平の財政調整を担う。
実現シナリオ	<ul style="list-style-type: none">■大阪府と大阪市を廃止し、現在の大阪府域を新たな広域自治体に再編するとともに、現在の大阪市域を複数の基礎自治体(普通地方公共団体)に再編。	<ul style="list-style-type: none">■大阪府と大阪市を廃止し、都のもとに、大阪市の行政区を特別区(特別地方公共団体)に再編。
効果	<ul style="list-style-type: none">○住民に近い基礎自治体の機能の充実とともに、機動的・戦略的な広域自治体を実現○財政調整制度を採用することで、都市内の財政格差を一定是正	<ul style="list-style-type: none">○広域自治体の権限が強く、都市の一体性・統一性を確保しやすい
課題	<ul style="list-style-type: none">○大阪市の培ってきた都市としての一体性を損なう○実現には抜本的な法制度の整備が必要	<ul style="list-style-type: none">○不完全な二層制のため、基礎自治体が主役にならず、住民に近い自治の範囲が限定的○大阪では、消防や水道など都区制度では都の事務とされてきたものはすでに基礎自治体で実施。こうした歴史、実績からも単純に適用するのは現実的ではない

1 大都市制度等の比較

(1) 抜本的な新制度

※自治制度研究会「最終とりまとめ」から作成

	「特別市」型	「大阪市の分割」型
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ■特別市が広域機能と基礎機能を併せて担い、身近な行政から広域行政まで担当し、全般的な都市経営を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> ■現行の府県と市町村の関係を変えずに、大阪市を複数の基礎自治体〈現行の市と同様の権限を持つ普通地方公共団体〉に再編。政令指定都市機能は現行の大阪府に返上。
実現シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> ■大阪市域だけでは都市エリアがカバーできていないため、市が府域の全市町村を合併し市域を拡大して特別市を設置。この場合府は解散。 ■または、現行の市域のみをもって特別市を設置。 ■いずれのケースも広域自治体と基礎自治体を兼ねる自治体。内部に行政区を置く。 	<ul style="list-style-type: none"> ■現行の地方自治法の「廃置分合」の規定に基づき大阪市を分割。
効果	<ul style="list-style-type: none"> ○住民に身近な基礎自治体において、都市の一体性を確保し、広域機能も含めた総合行政を実現 	<ul style="list-style-type: none"> ○政令指定都市権能を返上することで道路などの広域機能は府に集約
課題	<ul style="list-style-type: none"> ○行政区に自治機能がなく、住民から遠い巨大な官僚組織になる ○広域自治体が担うべき住民の利益と身近な基礎自治体が担うべき利益とは時として利害が複雑化し対立することがある。広域機能と住民に身近な基礎機能を一つの自治のもとで実現することには限界 ○特別市のエリアが都市圏全域をカバーしていなければ圏域の分断を招く 	<ul style="list-style-type: none"> ○現行の府県制と市町村制を前提にしており、「基礎自治体が主役、広域自治体の役割を重点化」という観点からは役割分担が不十分 ○現行の地方交付税の活用により国基準の行政水準を確保できるが、分割された基礎自治体間で依然大きな財政格差が残る

1 大都市制度等の比較

(2) 現行の府県・政令市の枠組内での改革

① 広域機能の一元化

既存法制度の活用

法改正による新たな制度

【府に一元化】

市から府に広域事務・権限を委託

政令市としての事務・権限を見直し
一部を府に返上

【市に一元化】

府から市に広域事務・権限を委託

政令市としての事務・権限の拡大

条例により府から市に事務・権限
を移譲

【府市⇒外部化】

既存制度である「広域連合」「一部
事務組合」等を活用(民営化含む)
府市から広域機能をけりだして集約

新たな制度として「府市広域法人」
(仮称)を設置(民営化含む)
府市から広域機能をけりだして集約

1 大都市制度等の比較

(2) 現行の府県・政令市の枠組内での改革

②基礎自治体としての自治機能の充実

既存法制度の活用

区長準公選制の導入

区長を特別職として政治任用

行政区に「区政会議」「地域活動協議会」などを設置

法改正による新たな制度

区長公選制の導入

区長を区選出の市議会議員から選出

2 都市の集積と広がり

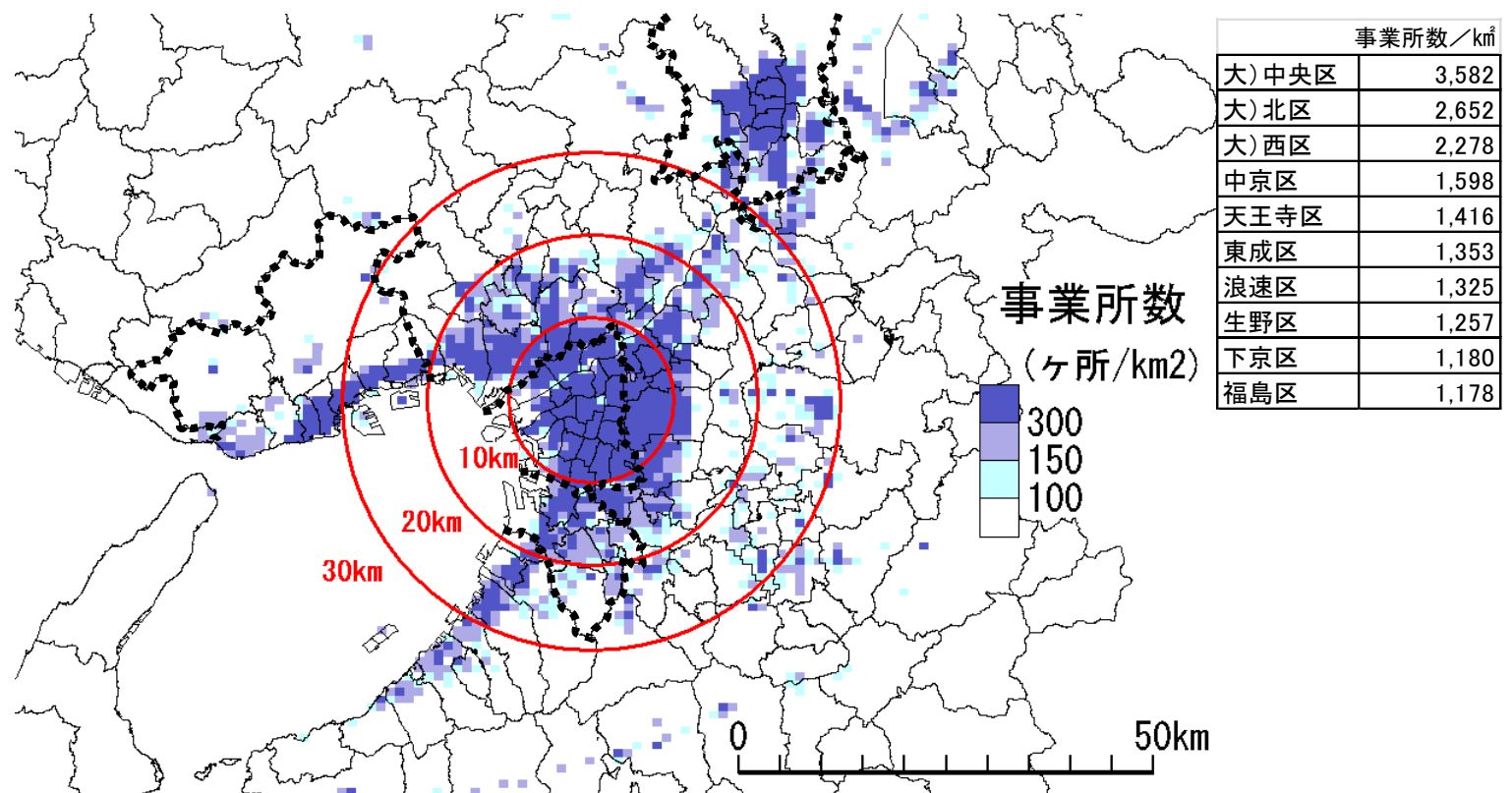
(1) 事業所集中エリア

【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

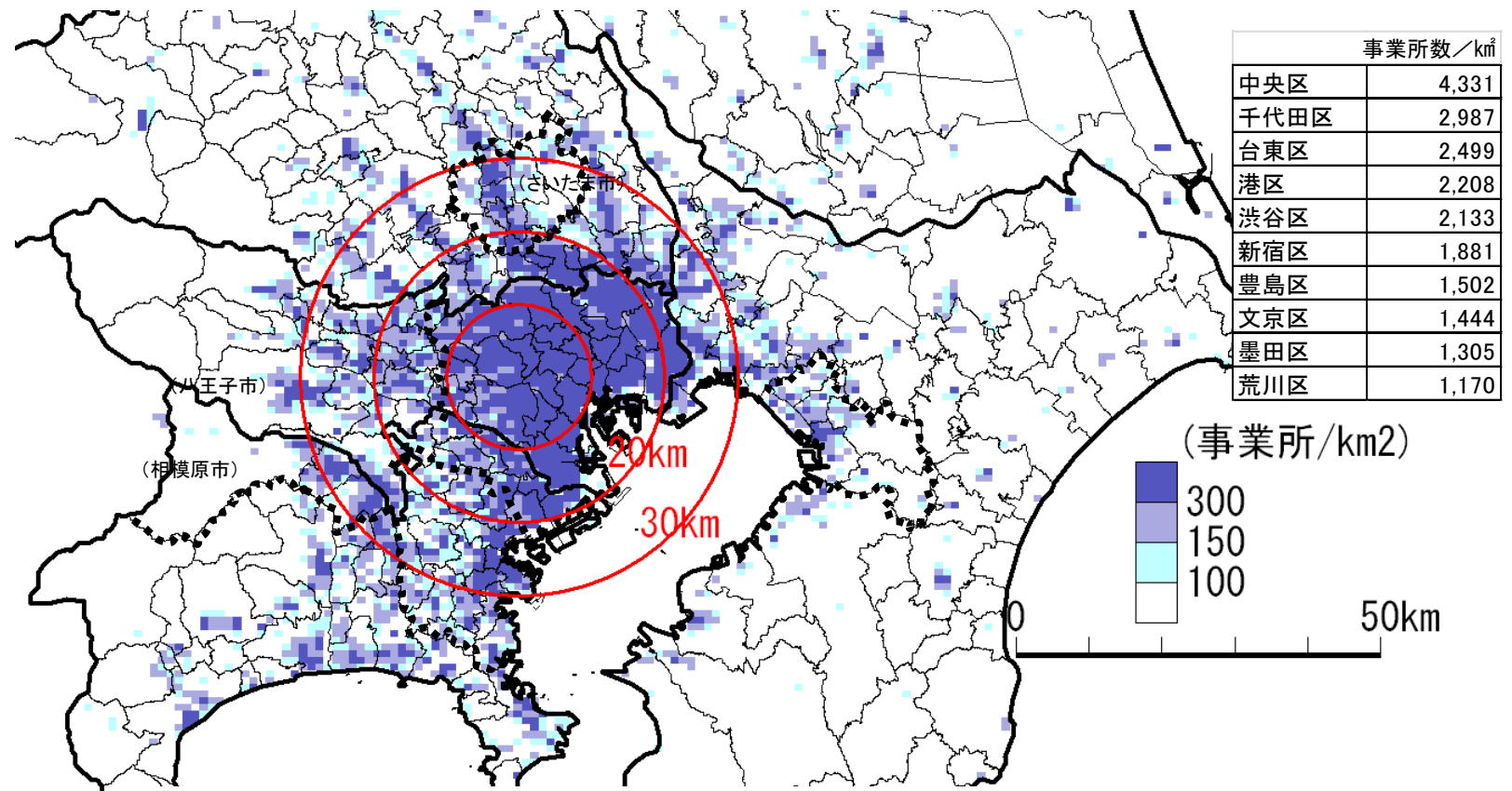
※円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。
 出所：平成18年事業所・企業統計調査

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。

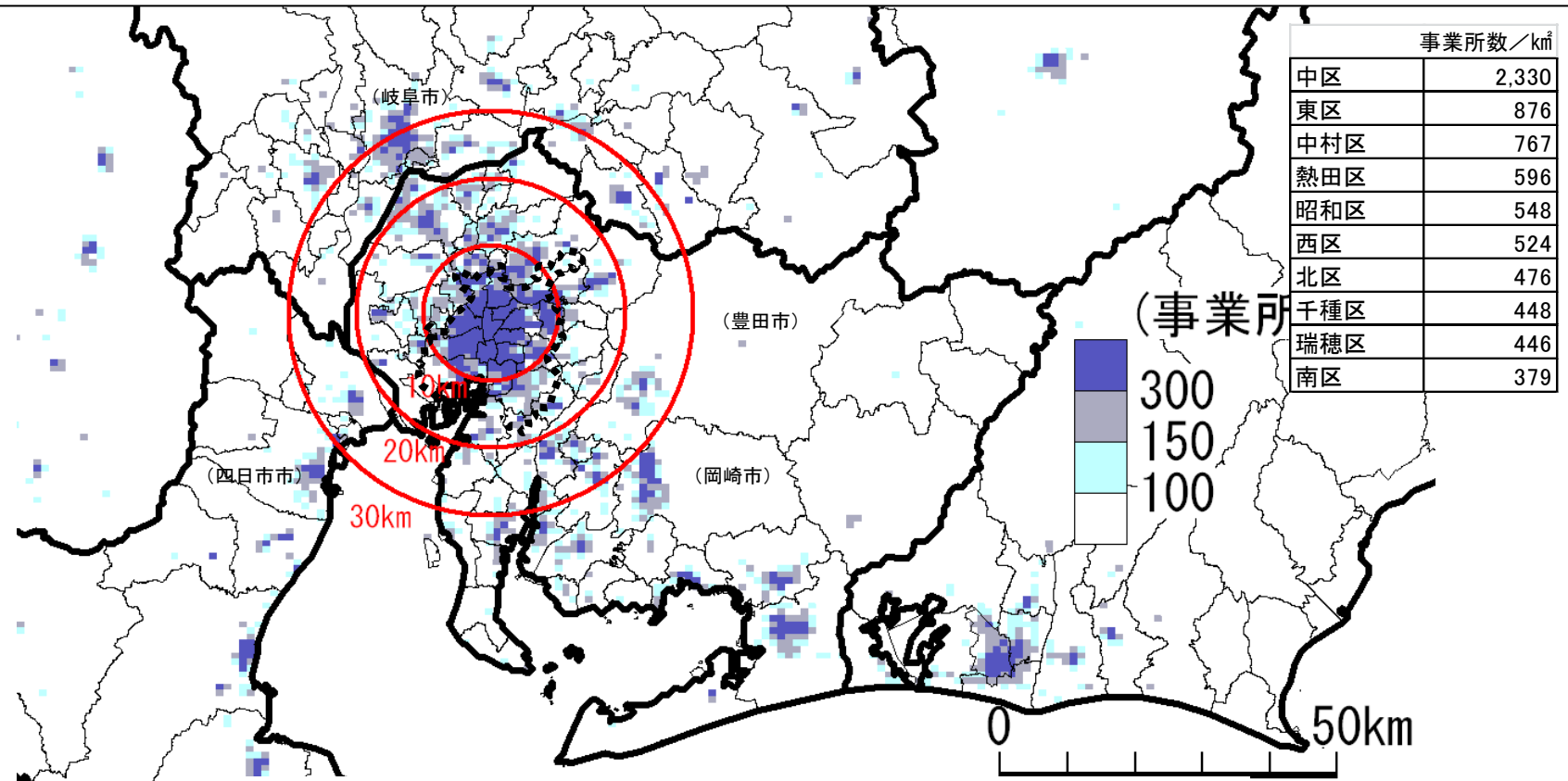
出所：平成18年事業所・企業統計調査

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

2都市の集積と広がり

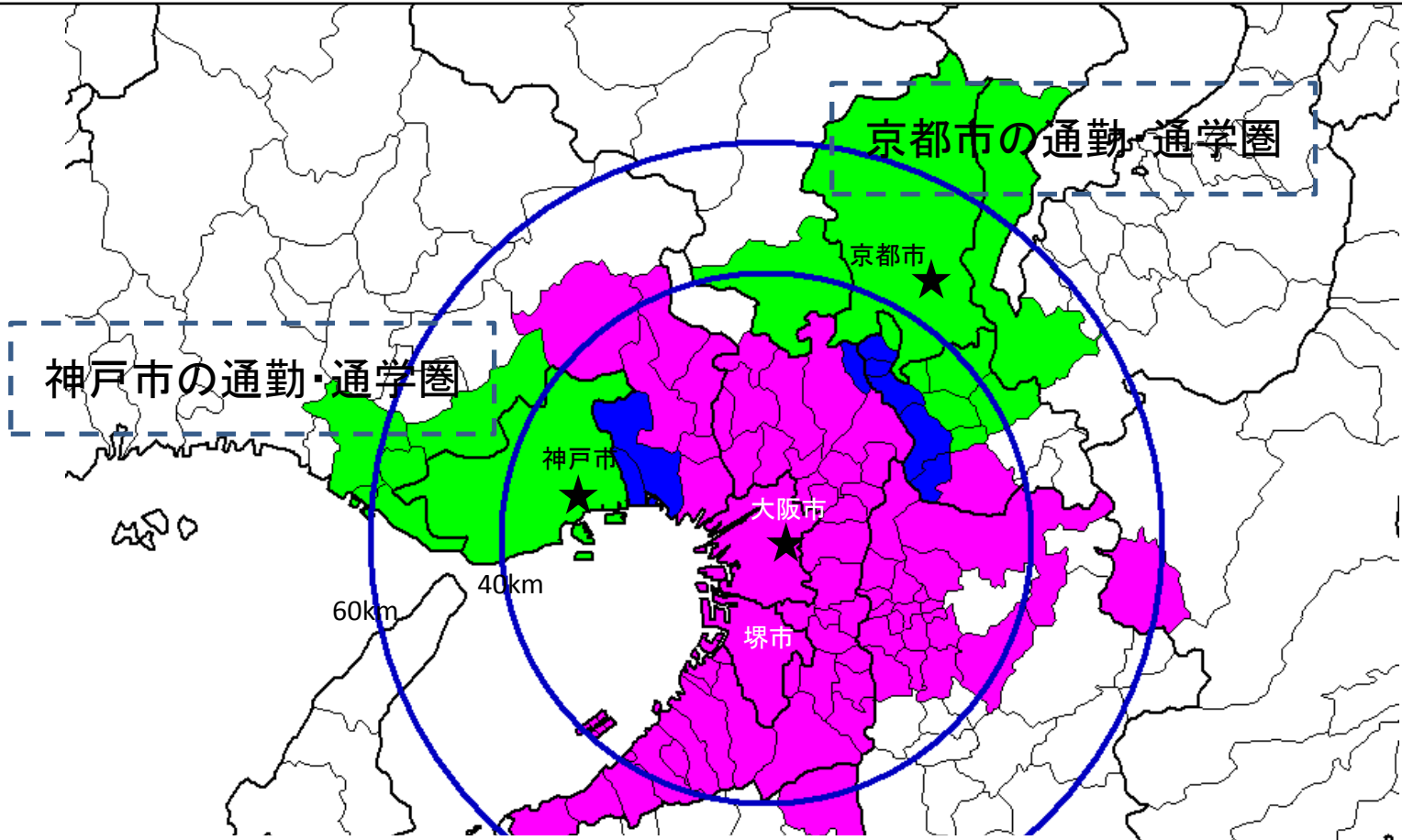
(2) 10%通勤・通学圏

【分析結果の概要】

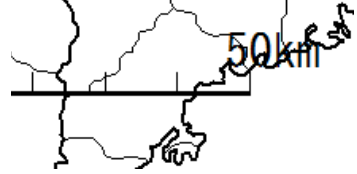
大阪圏	<p>東京圏と同様に、大阪市の中心部から40Km圏へと大きな広がりを見せ、大阪府域を超え、隣接府県(兵庫、京都、奈良、三重、和歌山)の一部市町村にまで広がる。</p> <p>京都市・神戸市は大阪市とは独立した通勤・通学圏を有する。</p>
東京圏	<p>都心から40km圏内のほぼ全域に広がり、隣接県の県庁所在地も通勤・通学圏に含む。</p> <p>川崎市、横浜市などの政令市も23区の通勤・通学圏。</p>
名古屋圏	<p>名古屋市を中心部から30km圏内に広がる。</p> <p>愛知県東部の三河地域では、豊田市、岡崎市など、名古屋市とは独立した通勤・通学圏があり、広がりには限定的。</p>

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。



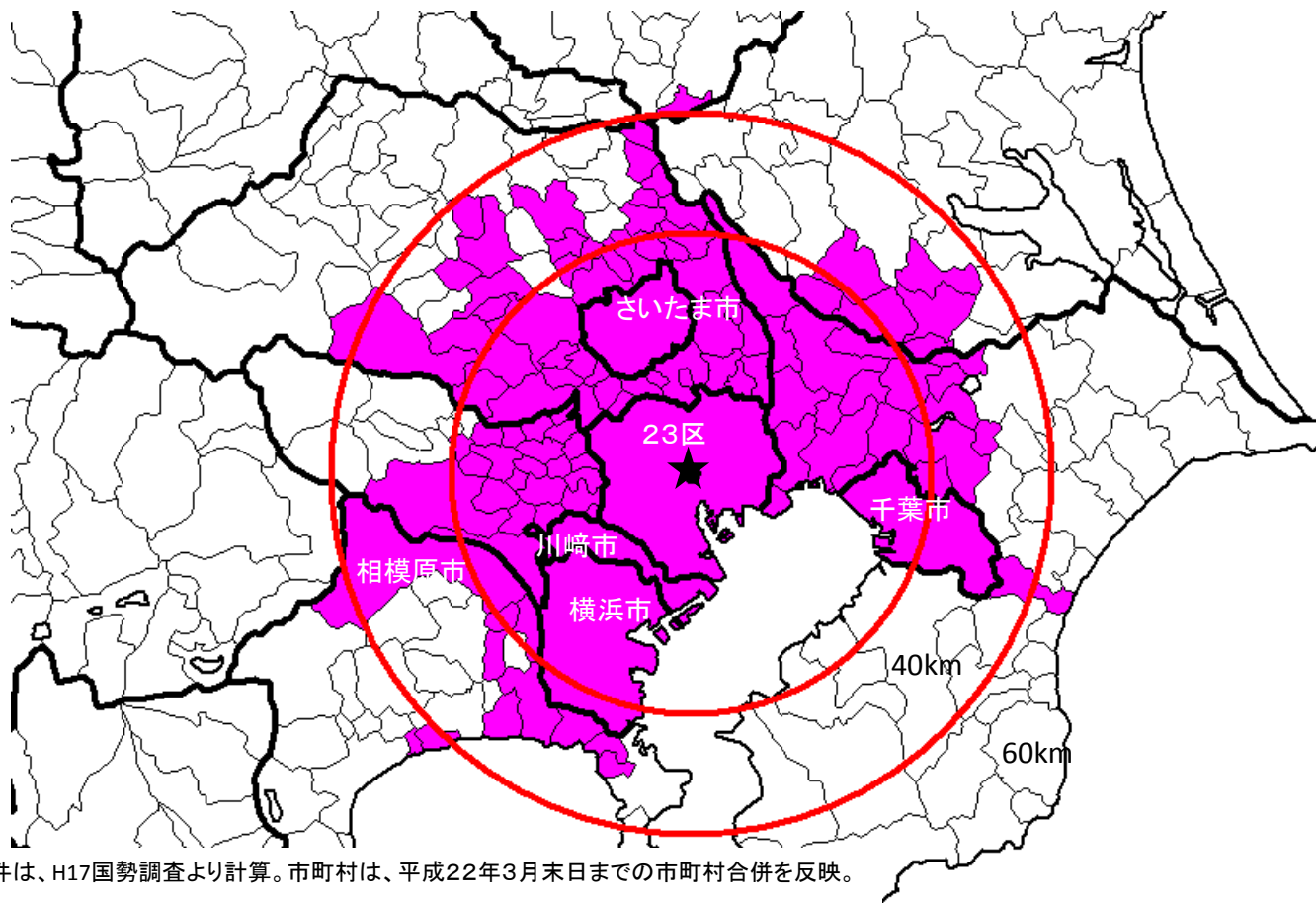
通勤・通学10%件は、H17国勢調査より計算。市町村は、平成22年3月末日までの市町村合併を反映。
中心市は、
①他の市町村へ10%以上通勤・通学をしていない。
②1つ以上の市町村が、通勤・通学者の10%以上を当該市へ送り出している。
のみで設定。



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。



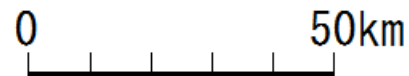
通勤・通学10%件は、H17国勢調査より計算。市町村は、平成22年3月末日までの市町村合併を反映。

中心市は、

①他の市町村へ10%以上通勤・通学をしていない。

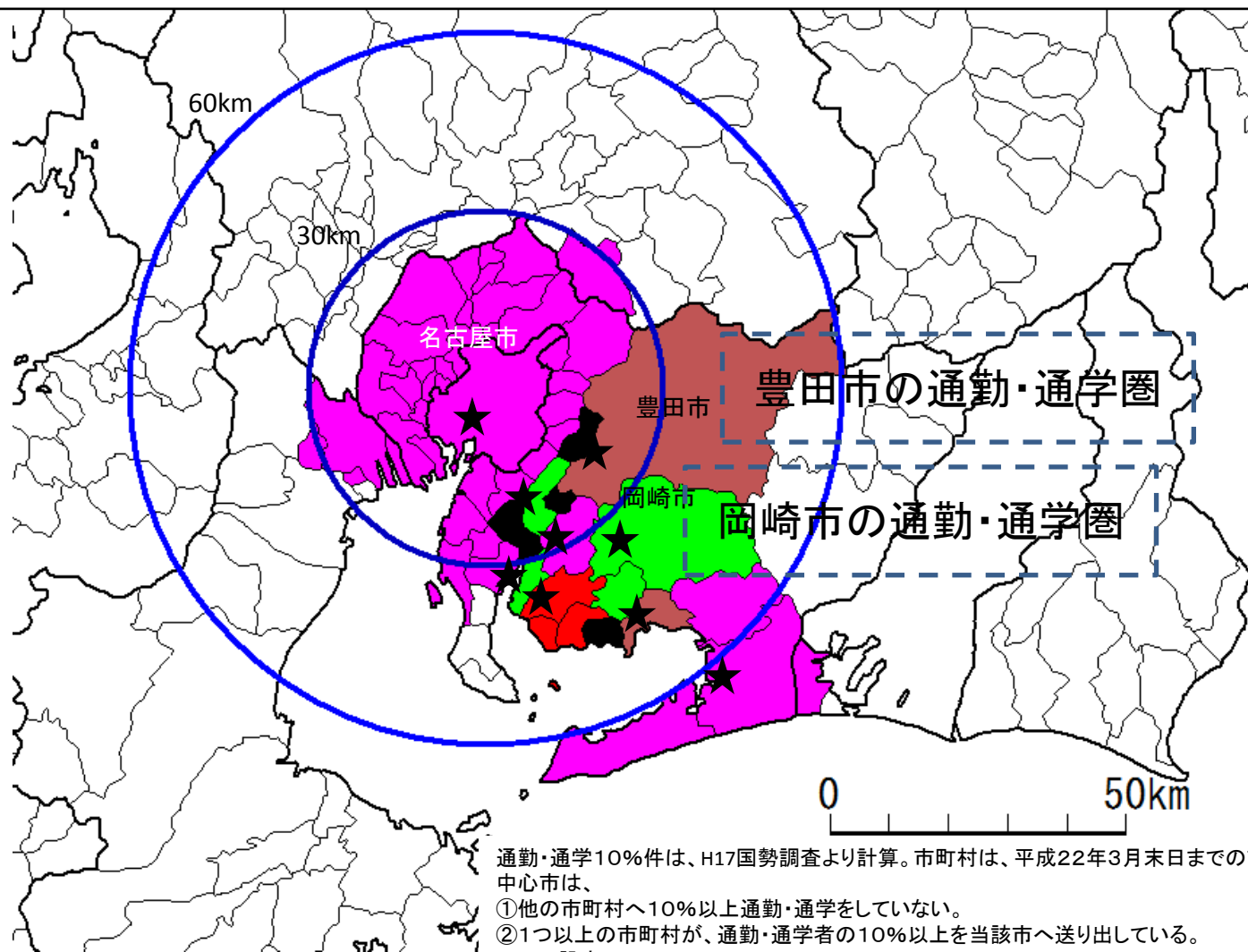
②1つ以上の市町村が、通勤・通学者の10%以上を当該市へ送り出している。

のみで設定。



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。

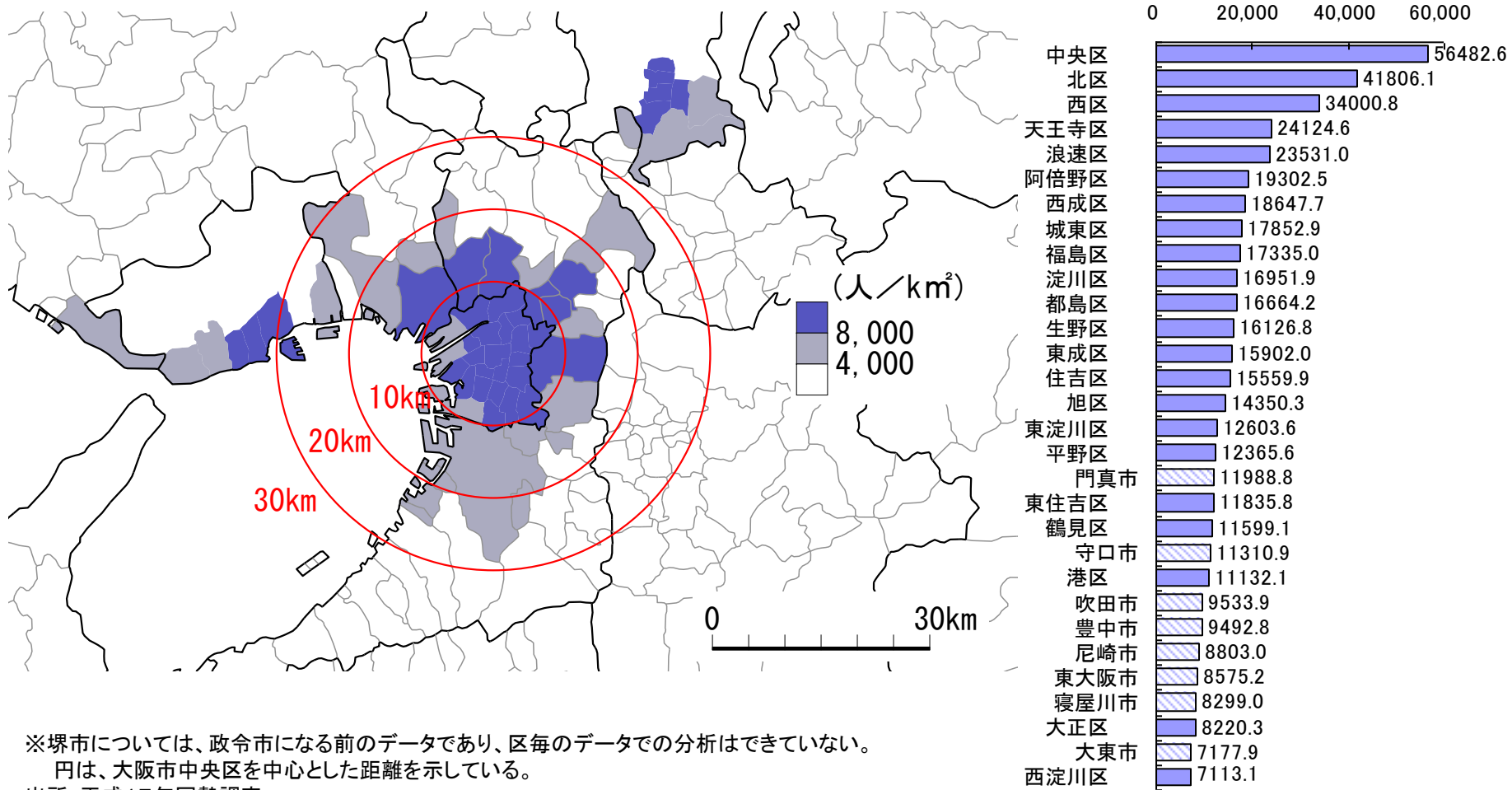


大阪府自治制度研究会
「最終とりまとめ」資料より抜粋

④ 大阪のポテンシャル — 昼間人口密度（大阪圏）

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料（4）より

- 大阪圏では大阪市を中心に、密度が高い地域が同心円状に広がっている。
- 昼間人口密度が4,000人/km²を越える地域は、大阪市内だけにとどまらず、半径20km範囲の周辺市町村にまで連続している。
- 大阪市中央区では、昼間人口密度が56,483人/km²と非常に高くなっており、全国第3位の密度となっている。



※堺市については、政令市になる前のデータであり、区毎のデータでの分析はできていない。

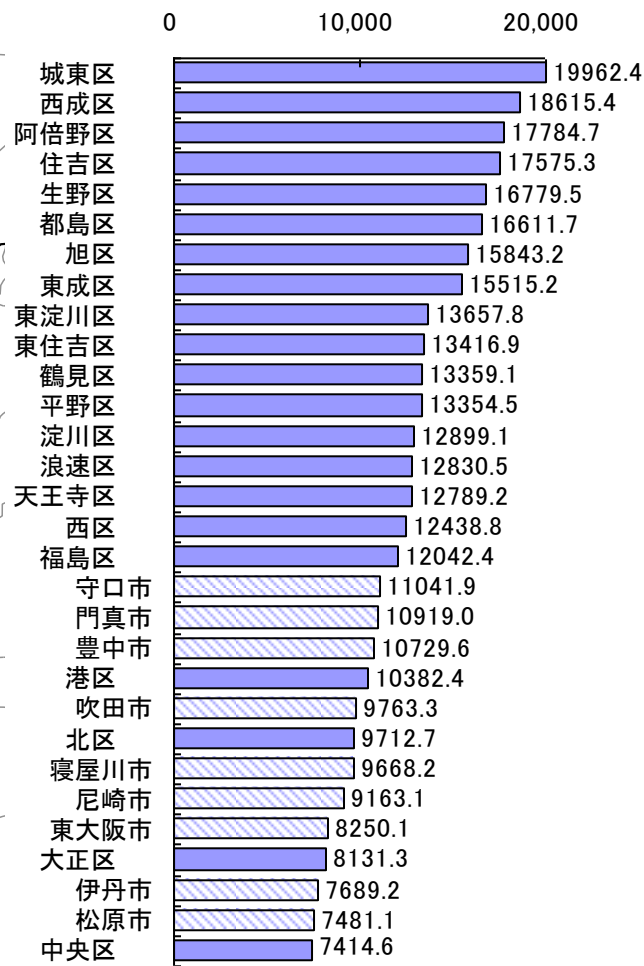
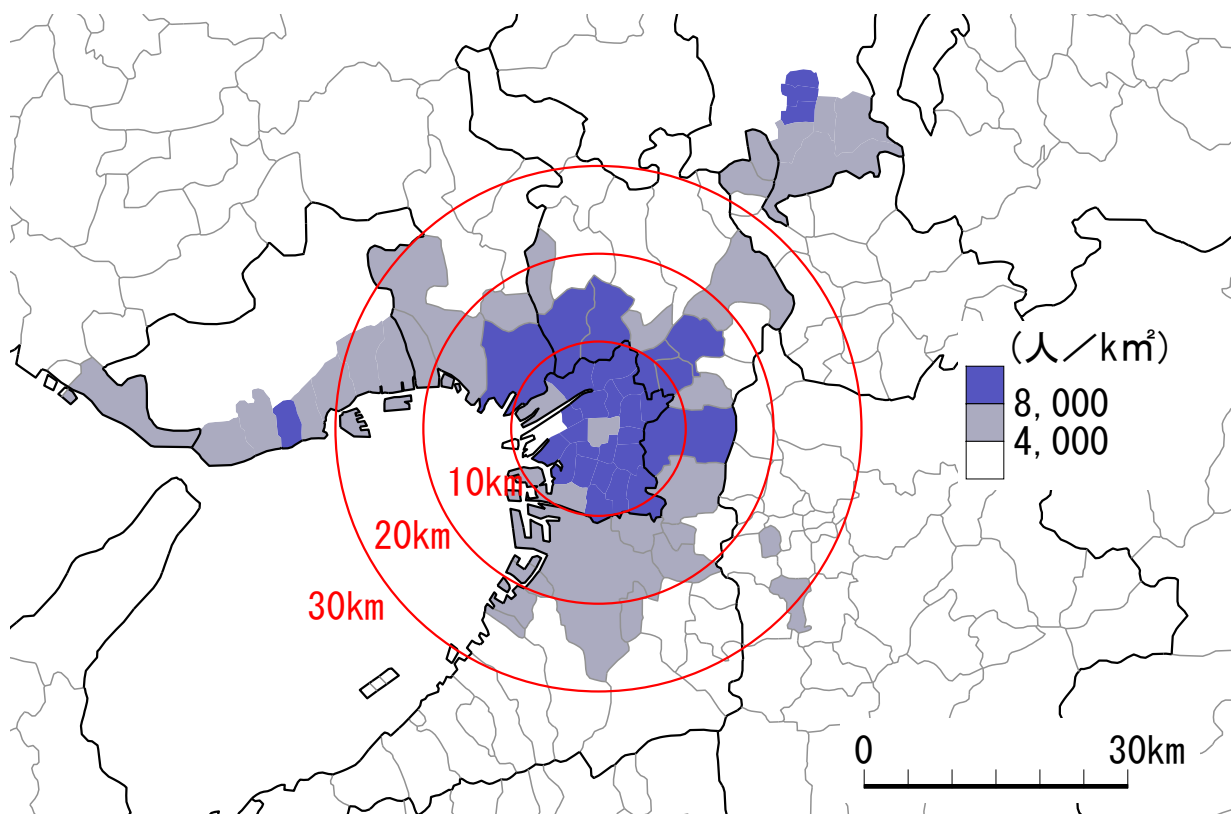
円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。

出所：平成17年国勢調査

⑤ 大阪のポテンシャル — 夜間人口密度（大阪圏）

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料（5）より

- 大阪市内では、夜間人口密度は周辺部よりも高くなっている。
- その一方で、都市の中心部には密度が低い地域が存在する（大阪市中央区7,414人/km²）。
- 周辺部への広がりでは、同心円状に広がるよりも、鉄道沿線など特定の方向に対して密度が高い傾向がある。



※堺市については、政令市になる前のデータであり、区毎のデータでの分析はできていない。

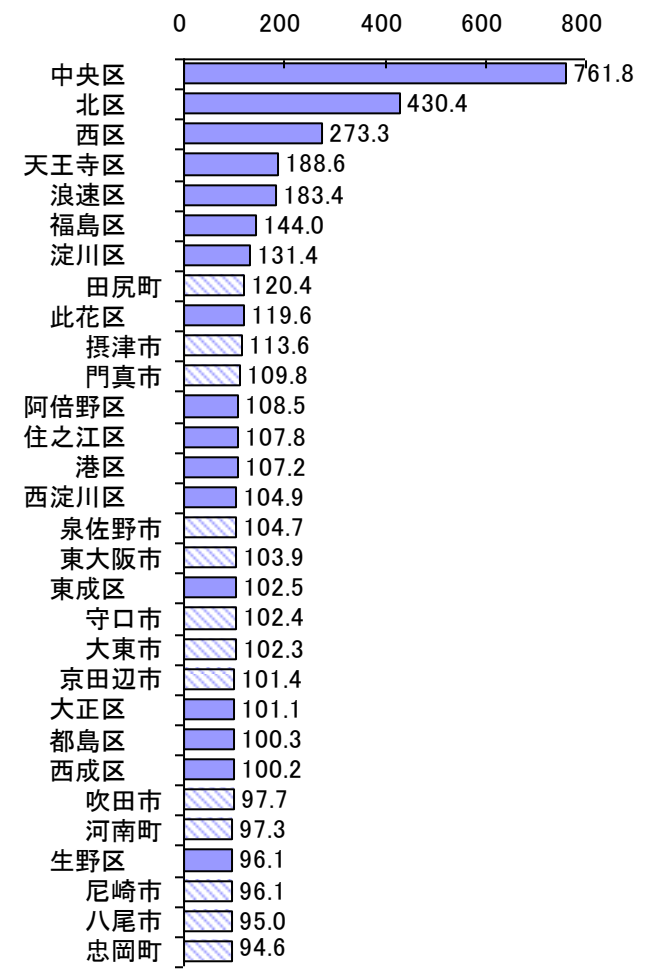
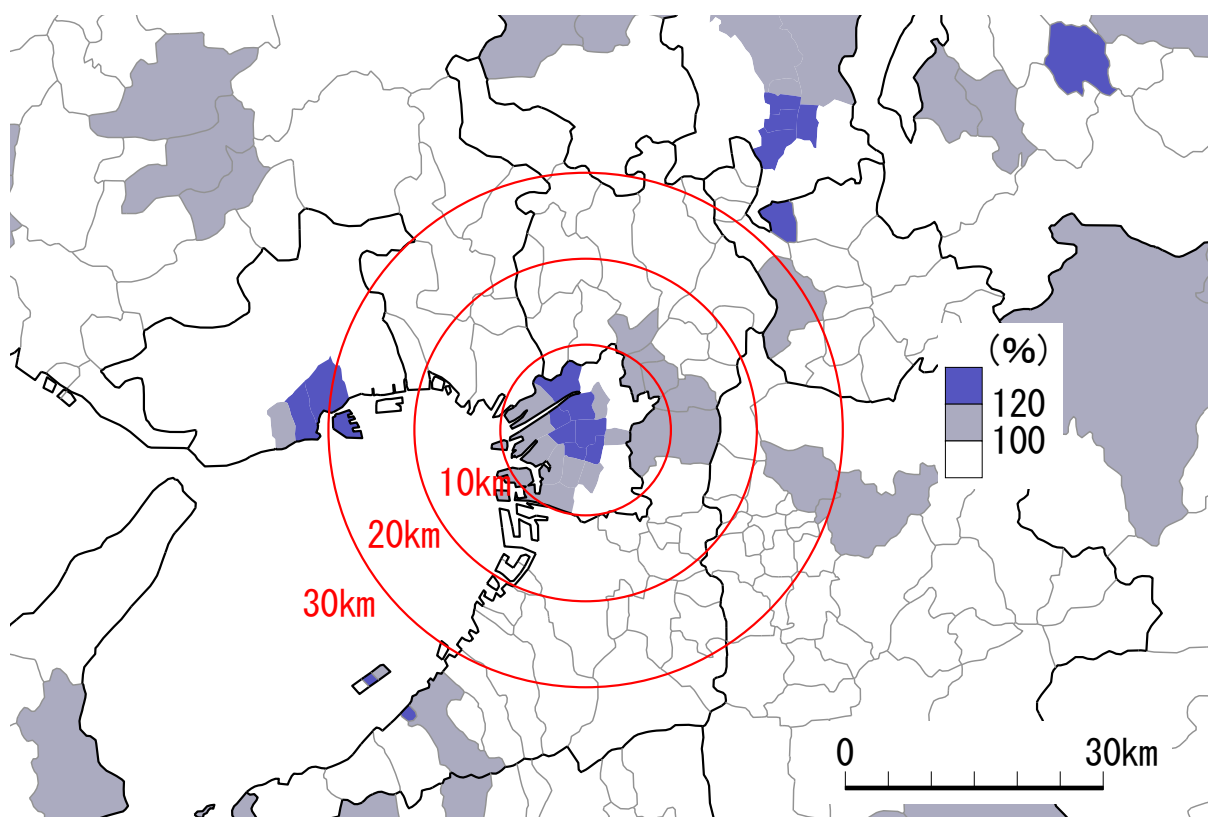
円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。

出所：平成17年国勢調査

⑥ 大阪のポテンシャル — 昼夜間人口比率（大阪圏）

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料（6）より

○昼夜間人口比率が100を超える地域は、大阪市内は16区にとどまる一方、摂津市・門真市・東大阪市など周辺部8市に広がっている。
 ○昼夜間人口比率(=昼間人口÷夜間人口)では、大阪市中心部において、数値が非常に高くなっており、大阪市中央区は761.8と全国第2位となっている。

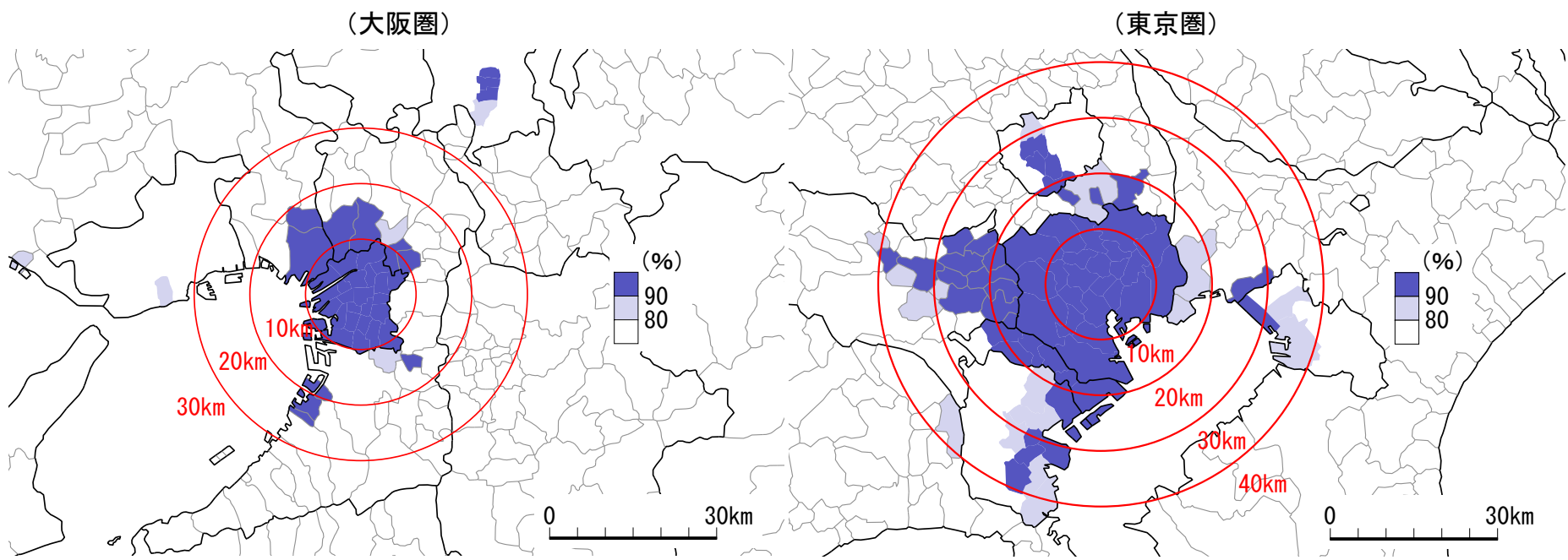


※堺市については、政令市になる前のデータであり、区毎のデータでの分析はできていない。
 円は、大阪市中央区を中心とした距離を示している。
 出所：平成17年国勢調査

⑦ 大阪のポテンシャル — 人口集中地区 (DID)面積比率

※大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」資料(7)より

○大阪圏で全域がDIDに区分される市町村は、大阪市域だけでなく、豊中市・吹田市・守口市・門真市など周辺8市町に連続している。
 ○東京圏でも同様であり、DIDに区分される市町村は、半径20km程度にも広がっている。



全域がDIDに区分される市区町村

- | | | |
|----------|------|-----|
| 大阪市のほぼ全域 | 守口市 | 尼崎市 |
| 豊中市 | 門真市 | |
| 吹田市 | 高石市 | |
| 泉大津市 | 藤井寺市 | |
| | 忠岡町 | |

全域がDIDに区分される市区町村

- | | | |
|----------|--------|----------|
| 東京都特別区全域 | 狛江市 | 川崎市川崎区 |
| 武蔵野市 | 東久留米市 | 川崎市幸区 |
| 三鷹市 | 西東京市 | 川崎市中原区 |
| 府中市 | | 川崎市高津区 |
| 調布市 | 横浜市鶴見区 | |
| 小金井市 | 横浜市西区 | さいたま市中央区 |
| 小平市 | 横浜市中区 | 蕨市 |
| 国分寺市 | 横浜市南区 | 鳩ヶ谷市 |
| | | 千葉市美浜区 |

※堺市については、政令市になる前のデータであり、区毎のデータでの分析はできていない。
 円は大阪圏は大阪市中央区とした、東京圏は東京都千代田区を中心とした距離を示す。
 出所:平成17年国勢調査

3 諸外国の都市の面積・人口・GDP等比較

《まとめ》

- 都市の面積や人口は多様であり、GDPについても、どこまでを都市圏と見るのか、十分な整理がなされていない状況
従って、以下の比較はあくまで全体的な傾向を見るにとどまる
- 以上の前提のうえで、大阪と諸外国の代表的な都市を比較した場合
 - 1、大阪市の面積、人口、GDPは、都市の集積メリットを考えた場合、相対的に小さいと言えるのではないか
アジア諸国の大都市と比べると面積、人口は相対的に小さいと言えるのではないか
 - ※ パリは大阪市より面積、人口が小さいが、二層制でイルドフランス州が存在
(面積：12.012km² 人口：11,694千人)
 - ※ 大阪市単体のGDPは1,800億ドル程度
(2007市民経済計算 21兆4656億円⇒1ドル117.64円換算)
 - ※ 都市の広がりについては、別途、GDP分布、事業所集積、通勤圏等の分析
 - 2、また、他都市では、二層制の行政構造の場合はもとより、一層制であっても、小さな単位での自治(区長公選、区議会など)の仕組み。
大阪市の行政区のあり方について、十分な検討が必要ではないか

3-1 諸外国の都市の面積・人口・GDP等比較

		日本		ドイツ	韓国	イギリス	アメリカ	フランス
		大阪	東京	ベルリン	ソウル	ロンドン	ニューヨーク	パリ
面積 (km ²)	市	222	区 617 (都 2,103)	892	605	1,572	786	105
	堺市	149						
	(府)	1,898						
人口 (千人)	市	2,533 (2011年)	区 8,523 (2011年)	3,433 (2008年)	10,363 (2006年)	7,623 (2008年)	8,363 (2008年)	2,153 (2005年)
	堺市	843 (2011年)						
	(府)	8,863 (2011年)	(都 12,613) (2011年)					
GDP (億ドル)	国	50,420 (2009年)		33,300 (2009年)	8,325 (2009年)	21,695 (2009年)	141,193 (2009年)	26,494 (2009年)
	都市	4,170※神戸含 (2008年)	14,790 (2008年)	—	2,910 (2008年)	5,650 (2008年)	14,060 (2008年)	5,640 (2008年)
制度概要 (一層制 二層制)		二層制 (政令市制)	二層制 (都区制)	一層制 (都市州)	二層制 (ソウル特別市-自治区)	二層制 (GLA-シティ区)	一層制 (ニューヨークシティ)	二層制 (イルド・フランス州-パリ)
イメージ図				<p>※連邦制のため各州に主権 ※都市州は、ベルリン州のほかにハンブルクとブレーメン</p>		<p>※国全体では、一層制と二層制が混在 ※4つの実務機関は、交通局、経済開発公社、首都警察局、消防・緊急時計画局</p>	<p>※連邦制のため各州に主権</p>	
		行政区 ～区議会なし 区長は市長による任命	特別区 ～区議会あり 公選区長	行政地区 ～区議会あり 区議会から区長選任	自治区 ～区議会あり 公選区長	シティ区 ～議会あり 区長は議員内閣制or公選	行政区 ～区議会なし 公選区長	特別行政区 ～区議会あり 区議会から区長選任

* 都市GDPはプライスウォーターハウスクーパース2008ランキング調査

3-2 アジア諸国の都市の面積・人口・GDP等比較

		日本		中国	インドネシア	タイ	シンガポール	韓国
		大阪	東京	上海	ジャカルタ	バンコク	シンガポール	プサン
面積 (km ²)	市	222	区 617 (都 2,103)	6,341	650	1,568	710	766
	堺市	149						
	(府)	1,898						
人口 (千人)	市	2,533 (2011年)	区 8,523 (2011年) (都 12,613) (2011年)	13,789 (2007年)	8,821 (2005年)	6,854 (2008年)	4,839 (2008年)	3,498 (2009年)
	堺市	843 (2011年)						
	(府)	8,863 (2011年)						
GDP (億ドル)	国	50,420 (2009年)		49,844 (2009年)	5,403 (2009年)	2,639 (2009年)	1,771 (2009年)	8,325 (2009年)
	都市	4,170※神戸含 (2008年)	14,790 (2008年)	2,330 (2008年)	920 (2008年)	1,190 (2008年)	—	1,210 (2008年)
制度概要 (一層制 二層制)		二層制 (政令市制)	二層制 (都区制)	複層制 (市一区等)	二層制 (州一県・市)	二層制 (バンコク都-区)	—	二層制 (プサン広域市-自治区)
イメージ図								
		行政区 ～区議会なし 区長は市長による任命	特別区 ～区議会あり 公選区長	～市長は市の人民代表大会で選出	県・市 ～県・市議会あり 公選首長	区 ～区議会あり 区長は都知事による任命	社会開発協議会 ～議会なし 長は国会議員から任命	自治区 ～区議会あり 公選区長

* 都市GDPはプライスウォーターハウスクーパース2008ランキング調査

4二重行政の問題

①二重行政の問題とは何か

【財界などのこれまでの主張】
府市間で明らかに類似の行政を大阪市地域で実施している問題がある。
➤ 大阪府・大阪市が運営する公的機関・事業には、類似サービスも多く、その棲み分けが不明確なものも多い。

↓

◎二重に財源資金や人員が投資されており(二重投資)、二重行政の解消により、**効率化を目指すべきとの指摘がなされてきた。**

関西社会経済研究所
(出典:府県・政令市間の地方行財政効率化に関する調査 報告書 平成14年4月)

- 市域は多元型行政制度となっており、縦割りのために非効率な側面が**二重行政という形で顕在化**することも見られると批判される。
- 府市間には**明らかに類似の行政**を大阪市地域で実施しているという問題がある。
- 主要行政分野で下記のとおり分類化

分類	主要事業
二重ハード型	・公営住宅、図書館、女性社会参加活動支援施設、体育館など
二重ソフト型	・中小企業に対する信用保証、観光振興、貿易・投資促進など
棲み分け型	・港湾整備・管理、地下鉄・道路、消費者センターなど
二重監督型	・市街地再開発事業の認可、都市計画事業の施行・変更の認可など

関西経済同友会
(出典:橋下大阪府知事への提言～財政再建と経済成長の両立を目指して～ 平成20年4月)

- 大阪市との連携強化、二重行政解消を～水道事業、信用保証協会、住宅供給公社の完全統合を実現せよ～
- 特に、水道事業は、大阪府下全体で供給過剰の状態にあり、府市連携は、地元市町村をはじめ多くが期待している。府下市町村をも含めた**一元的な事業主体**により、広域的な水道事業を進めていただきたい。それが**広域行政のモデル事業**となり、将来の関西州の実現のための重要な一里塚となる。

大阪商工会議所
(出典:大阪府・大阪市事業の連携に関する意見 平成19年2月)

- 産業政策立案の一元化
地域を挙げて**戦略的かつ効率的**に産業政策に取り組まなければならない。
- 公営機関・事業の統合
大阪府・大阪市が運営する公的機関・事業には、**類似サービスも多く**、その棲み分けが不明確なものも多い。については、実施する事業の必要性を十分精査したうえで整理削減に努め、今後とも必要とされるものについても、**管理一元化**により行政効率を向上させ、効率化により生じた余剰資金で利用者サービスの向上を図る、という好循環につながる環境を整備されたい。

「地域主権改革などに関するよくあるご質問」(大阪市のHPより)

- 「二重行政」とは、大阪市と大阪府が同じような事業を実施し、無駄や非効率が発生して、住民の皆さんに不利益を与えているものを言います。
- 単に、市と府の施設が二つあるという見かけだけで「二重行政」だとするのは誤りです。
- 本当に「府と市が似たような事業を行っていて利用者が少ない」など、非効率な事業については、市と府で調整を行い、たとえ市単独の事業でも、非効率、無駄と思われる事業は徹底的に見直しを図っています。

【「二重行政」にあたらぬ例】

(住民の皆さんの需要にこたえているもの)

- 市内には市と府の「体育館」がありますが、いずれも利用率が高く、大阪市民の皆さんだけではなく、大阪全体の需要にこたえています。
- ※ 大阪市中心中央体育館 92.4%(平成20年度 ただし、柔剣道場を除く。)
大阪府立体育会館第1競技場:80.2%、 第2競技場:87.6%(平成20年度)

(事業の内容が違うもの)

- 市の水道事業は「水を作って市民の皆さんの蛇口まで」一括して管理・運営していますが、府の水道事業は「水を作って、大阪市以外の市町村に売ることまで」を行っています。

②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。	↓ 実務者協議は行われず
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	↓ 府市連携	（参考）府内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	↓ 制度論	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、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

②最近の府市の検討協議と成果

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。

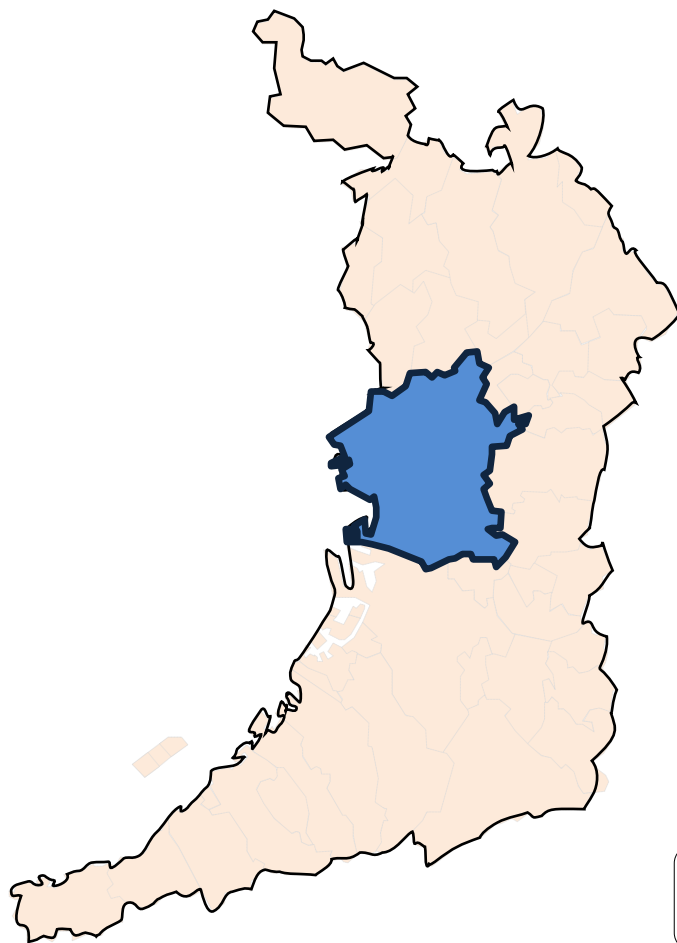
②最近の府市の検討協議と成果

検討区分	具体的事業	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) ・組織・施設統合までの議論まで至らず
	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"> ・「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) ・統合の議論は行われていない。
	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"> ・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) ・統合の議論は行われていない。
		平成19年5月に府大と市大間で「包括連携協議会」を設置。		
	公営住宅	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"> ・申込用紙の相互配布などの実施(平成19年7月から) ・統合の議論は行われていない。

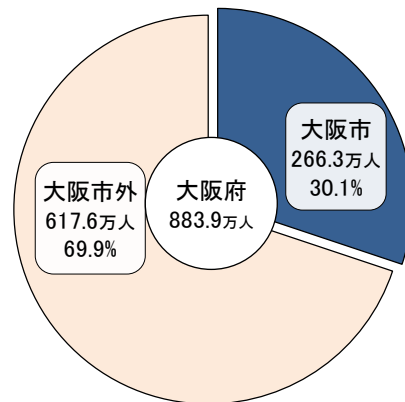
②最近の府市の検討協議と成果

検討区分	具体的事業	協議内容	評価	現状(協議結果)
統合	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。	○	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) 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
	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) 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	×	・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

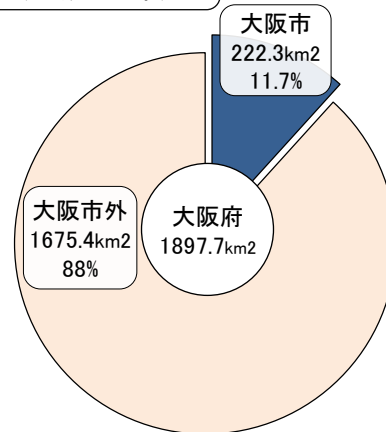
大阪市は面積で府域の1割、人口で3割に過ぎないが、
GDP、事業者数では、半数のシェアを占める。



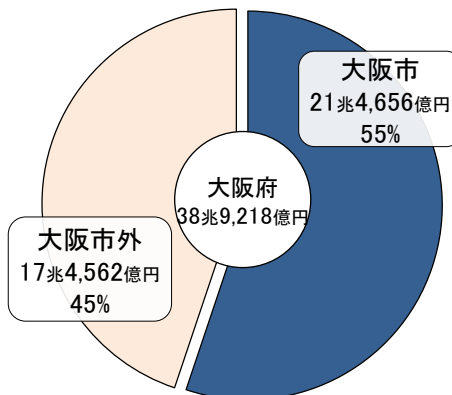
人口
(平成22年2月)



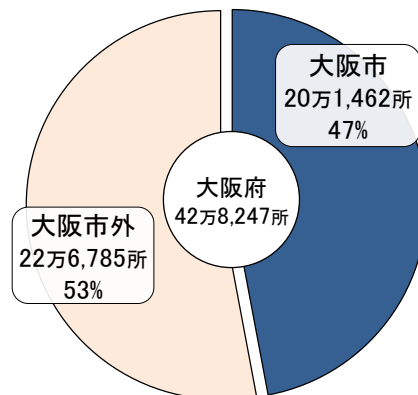
面積
(平成19年)



GDP
(平成19年度県民経済計算)



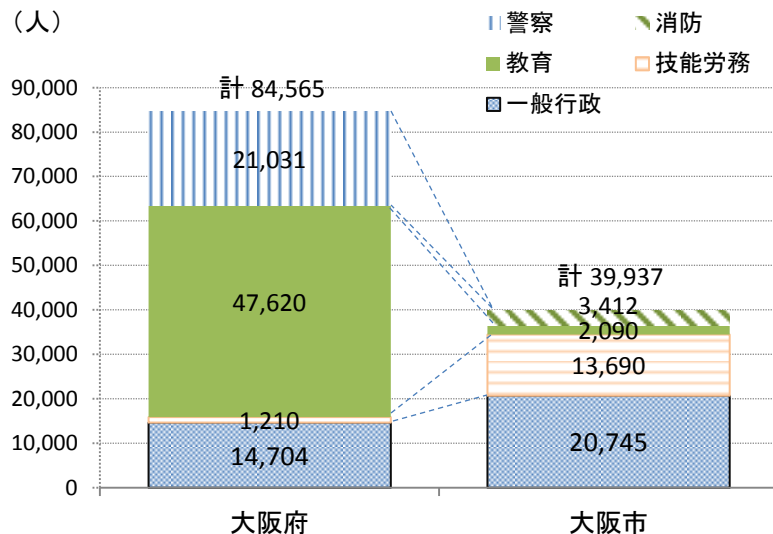
事業所数
(平成18年事業所・企業統計確報)



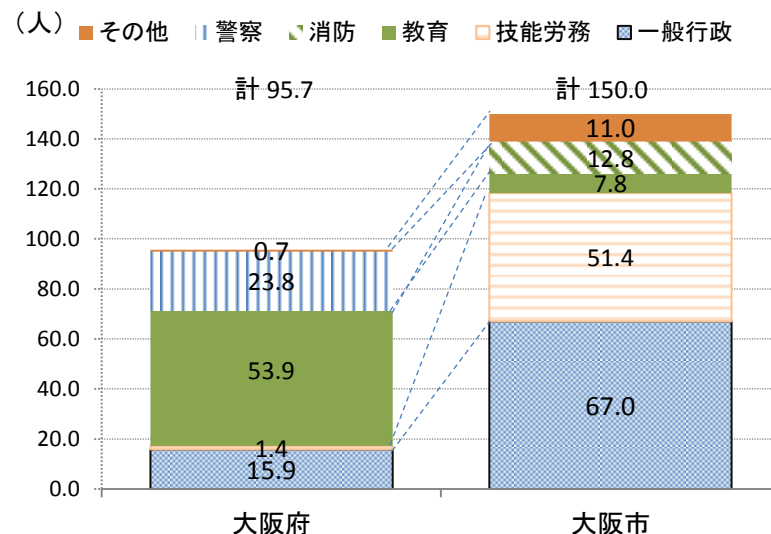
【参考】大阪府市でとりわけ「二重行政」となる問題の背景

- 大阪府・大阪市という同規模の自治体が存在する
- 大阪市は特別会計(交通、港湾、国保等)の比率が大きい

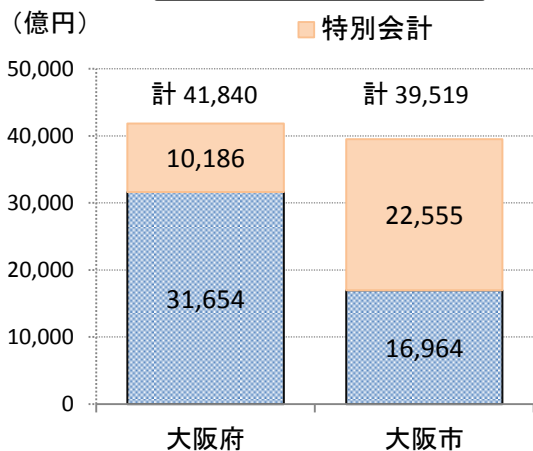
平成21年度 職種別職員数



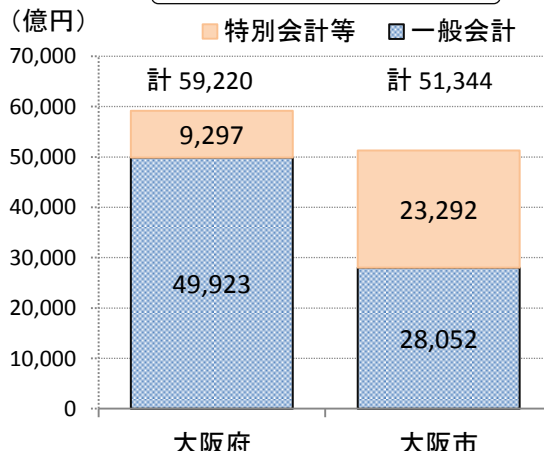
平成21年度 職種別職員数(人口1万人当たり)



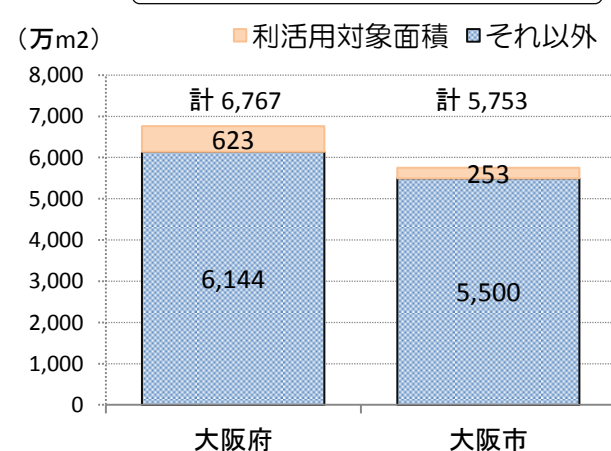
平成21年度決算



平成21年度 府市債



平成19年度 公有財産(土地)



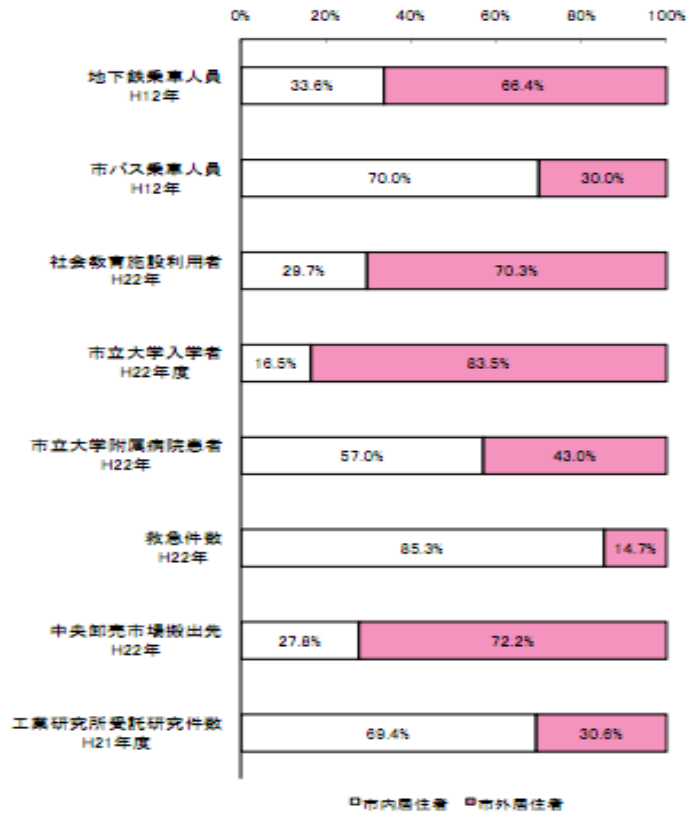
【参考】施設等利用者に占める市外からの利用者の状況(大阪市・堺市)

- 大阪市は、地下鉄等の交通インフラや社会教育施設の運営など、大阪・関西を支えるための高次都市機能を担っている
- 堺市は、地下鉄などの交通インフラや大学などの経営は行っておらず、その有する博物館や病院等を見ても、大阪・関西の核と言えるようなものではない

《出典》大阪市財政の状況(H23. 4)

大阪市と堺市の比較

施設等利用者に占める市外居住者の割合



※左表のうち、堺市にも該当項目について比較(公表データより比較)

	市外からの利用者(市外居住者)の割合	
	大阪市	堺市
●社会教育施設利用者	70.3%	27.2%
●病院患者	43.0%	入院：13.1% 外来：12.5%

注) 堺市博物館は小中学生利用者に占める堺市在住・在学割合

(社会教育施設利用者)
 大阪市：H12 市美術館、東洋陶磁美術館、大阪歴史博物館、自然史博物館、科学館
 堺市：H21 堺市博物館

(病院患者)
 大阪市：H22 市立大学附属病院
 堺市：H19 市立堺病院

(*)1)社会教育施設利用者は、社会教育施設のうち美術館、東洋陶磁美術館、大阪歴史博物館、自然史博物館、科学館の利用者
 (*)2)市立大学、市立大学附属病院、工業研究所受託費等は、交付金等

注)堺市の出典は市立堺病院のあり方について提言書(H20.11)、堺市統計書 平成22年度版より

◆ 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



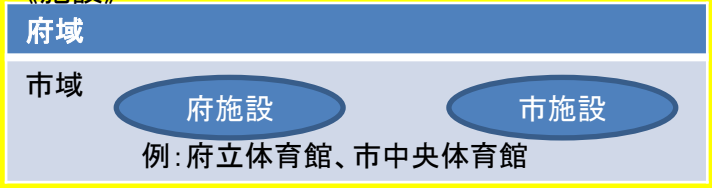
◆ 市域で大阪市と同種の事業
大阪市の同様の施設
+他の市町村の補完行政

役割分担の明確化

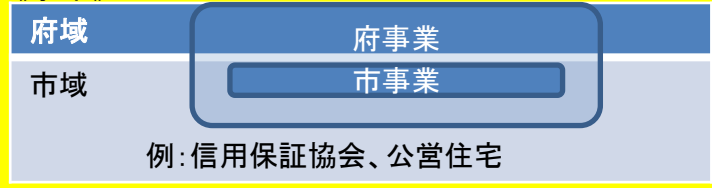
全体サービスの最適化

二重行政の例

《施設》



《事業》



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「最終とりまとめ」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。

事業仕分け⇒二重行政の存在等
(大阪府自治制度研究会「最終とりまとめ」から関係部分を抜粋)

- 研究会において、事業仕分けを実施した結果、府市の間で13施設が類似ではないかと考えられる。平成22年(2010年)7月に、大阪市が発表した「地域主権確立宣言」の考え方を踏まえた「行政事務事業分類の中間案」でも、府立病院などの施設を基礎自治体で行うべきとしており、いわゆる「二重行政」が存在する。
- また、これらの施設や法人以外にも、同じ目的を持って類似の事業が行われたり、府市双方が同様の役割・機能を持つことによって権限が輻輳している。こうした二重行政の問題については、住民にとって低コストで最適なサービスを提供するという観点から、府市の役割を整理する必要があると考えられる。
- さらに、大阪全体としての発展の観点からは、二重行政の問題にとどまらない、現在の府市の枠組み、役割の線引きに内在する根源的な課題、いわゆる「二元行政」とも呼ぶべき状態に府市が陥っているものと考えられる。

二元行政と二重行政の整理

- ◆ 広域自治体が二つある状態では、責任の所在が不明確となり、二重行政の問題は潜在的に残り続けるのではないか。

	二元行政	二重行政
定義	<ul style="list-style-type: none"> ■ 狭い地域で広域自治体が二つある状態。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ サービス提供が全体最適化を図れていない状態。
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行政主体間の関係。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 施策、事務事業の関係。
メルクマール	<ul style="list-style-type: none"> ■ 権限の及ぶ地域が重複。 ■ 権限の主要な部分が重複。 ■ お互い独立した存在。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 複数の行政主体が実施。 ■ 協議・調整が不十分。 ■ ひとつの戦略のもとに、施策、事務事業が実施されていない。 ■ ユーザー視点での改善余地が大きい。
解消方策	<ul style="list-style-type: none"> ■ 自治法改正を通じた制度改正などによる。 ■ 運用面での広域機能一元化。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 事業目的や手法の調整・協議により、解決する余地がある。