

## 1 はじめに

報告書完成時に挿入



## 【第1部】

### 2 協議会の運営方針

#### (1) 設置目的

- 広域自治体である大阪府と基礎自治体であり指定都市である大阪市が、十分に協調することなく、それぞれに独自に行政運営している現状は、二重行政、投資の分散を招き、結果として大阪の成長を妨げることから、大阪府域全体からみると看過できず、大阪にふさわしい大都市制度を早急に構築する必要がある。
- 大阪にふさわしい新しい大都市制度を構築するに当たっては、住民の代表機関である大阪府、大阪市及び堺市の各議会での議論はもとより、三者での連携した議論が行われ、今後の大綱となるべきものを制定すべきである。
- よって、大阪府議会は、大阪市議会及び堺市議会に対して、三者合同での議論の場を求めるとともに、大阪府議会での協議の場を設置する。

#### (2) 協議事項

- 一 大阪府域における統治機構のあり方
- 二 大阪府域における広域自治のあり方
- 三 大阪府域における基礎自治のあり方
- 四 大都市行政における税財源と財政運営のあり方
- 五 新たな大都市制度における議会のあり方
- 六 その他大都市制度の検討に必要な事項

#### (3) 運営方法

##### 《組織》

- 協議会は、委員二十人をもってこれを組織する。
- 委員は、議長及び各会派から推薦のあった議員とする。
- 協議会に座長を置く。
- 座長は、議長をもって充てる。
- 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が予め指定した委員が座長の職務を代理する。

##### 《会議》

- 協議会の会議は、座長が招集する。
- 座長は、協議会の議事を整理し、秩序を保持する。
- 協議会は、委員の定数の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。
- 協議会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、座長の決するところによる。
- 前項の場合においては、座長は、委員として議決に加わることができない。
- 協議会の会議は、公開とする。

##### 《報告》

- 座長は、協議会の協議結果を平成23年9月30日までに大阪府議会に報告

するものとする。

### 3 協議経過

#### ◇ 第1回 平成23年7月14日(木) 13:00~16:00

- 議事
  - ・ 問題意識と検討の視点 など
- 協議
  - ・ 新しい大都市制度の必要性
  - ・ 大阪府域における統治機構のあり方
  - ・ 大阪府域における広域自治のあり方
  - ・ 大橋委員（大阪維新の会）のプレゼンテーション  
「二重行政」「大阪の交通問題（大阪市営独占の弊害と広域化課題）」

#### ◇ 第2回 平成23年7月26日(火) 13:00~15:30

- 協議
  - ・ 大阪府域における広域自治のあり方
  - ・ 宮原委員（共産党）のプレゼンテーション  
「くらしと子育て支援・安全なまちづくり・大阪経済の振興に役立つ大阪府・大阪市政への転換こそ急務～『大阪府解体＝大阪都』ストップ、府の広域的役割をとりもどそう～」
  - ・ 大橋委員（大阪維新の会）のプレゼンテーション  
「広域行政の課題（ごみ処理施設、琵琶湖から大阪湾に至る水・環境、エネルギー・電力政策）」

#### ◇ 第3回 平成23年8月11日(木) 13:00~16:10

- 協議
  - ・ 大阪府域における基礎自治のあり方
  - ・ 宮原委員（共産党）のプレゼンテーション  
「第3回 大阪府議会・大都市制度検討協議会での私の主張」
  - ・ 大橋委員（大阪維新の会）のプレゼンテーション  
「行政区のあり方（大阪市と特別区の施設設置・サービス提供・予算の違い、特別区と行政区の権限の違い、水平連携によるスケールメリットの確保、特別区長による特色ある取組み）」
- その他
  - ・ 山田宏前東京都杉並区長の講演  
「東京都区制度の現状と大都市制度のあり方」

◇ **第4回 平成23年8月24日(水) 13:00~16:00**

○ 協議

- ・ 大阪府域における基礎自治のあり方
- ・ 大都市行政における税財源と財政運営のあり方
- ・ 新たな大都市制度における議会のあり方
- ・ 大阪府域における統治機構のあり方
- ・ 宮原委員（共産党）のプレゼンテーション  
「私の問題意識と検討の視点（第4回協議会にあたって）」
- ・ 大橋委員（大阪維新の会）のプレゼンテーション  
「これからの財政運営について（『予算調整』から『財務戦略』へ）」

◇ **第5回 平成23年9月12日(月) 13:00~14:50**

○ 協議

- ・ 大阪府域における統治機構のあり方
- ・ 新たな大都市制度における議会のあり方
- ・ 報告書（イメージ）

◇ **第6回 平成23年9月21日(水) 13:00~15:00**

○ 協議

- ・ 各会派意見表明
- ・ 報告書（イメージ）

◇ **第7回 平成23年9月27日(火) 10:00~**

○ 協議

- ・ 報告書の内容確認

## 4 問題意識と検討の視点

- 第1回協議会（H23. 7. 14）において、浅田座長が提示した問題意識と検討の視点。

### (1) 問題意識

#### <大阪の現状>

- ・ 大阪の現状は、社会、経済などの面でますます厳しさを増している。
- ・ 1人あたり課税所得を見ると、大阪圏は東京圏と違って、すべて160万円以下。事業所集中エリアでは、東京圏も大阪圏も都心を中心に郊外へ広がり。
- ・ 大阪は、事業活動は活発に行われているが、課税所得が低い状況。東京は事業所や課税所得200万円以上の層も都心を中心に集積。これは東京一極集中が加速していると考えられる。
- ・ 事業所の集積を歴史的にみると、昭和61年から平成8年までは府域における事業所数は増加。大阪市域の事業所が減少する中で、八尾や東大阪地域で増加している状況。
- ・ 一方で、平成8年から平成18年にかけては府域市域とも減少。近隣府県や海外に事業所が転出していったと想定される。

#### <大阪のめざすべき方向性>

- ・ こうした大阪を覆う閉塞感を拭って欲しい、既存の枠組みにとらわれず、大胆に改革を進め、大阪を再び輝かせてほしい、との思いを多くの府民から選挙を通じて託されたものとする。
- ・ 大阪の低迷の要因としては、東京一極集中の加速や産業構造の転換などとともに、大阪府と大阪市が十分に協調することなく、それぞれが独自に行政運営してきたことが、二重行政、投資の分散を招き、結果として大阪の成長を阻害してきたことがあげられる。
- ・ 将来を展望しても、世界的な都市間・地域間競争が激化するなか、大阪が日本を牽引する成長エンジンの役割を果たしていくことが必要。
- ・ また、東日本大震災は、地震国・日本での首都直下型地震の危険性を痛感させた。東京が独占している政治、行政、経済の中核機能を大阪が代替・補完していくことが急がれる。
- ・ あわせて、地域のことは地域の住民が決定・責任を負うとの地方分権の理念に基づき、大阪という都市で誰もが生き生きと生涯にわたって暮らしていけるようにしていかなければならない。
- ・ そのため、広域自治体と基礎自治体の役割分担がどうあるべきか、広域自治体、基礎自治体それぞれのあるべき姿を、真摯に考えていくことが必要。
- ・ 国も、ようやく本格的な大都市制度の検討に動き始めている。この機会を逃さず、大阪にふさわしい新たな大都市制度を議会主導で考えていくべきである。
- ・ 本協議会で議論を進めるとともに、大阪市議会、堺市議会での議論も踏まえ、

3者での協議を行うことで、大阪から新たな大都市制度を発信。全国的な議論につなげていきたい。

#### 【参考】

##### ①一人当たり課税所得の状況

- ・ 大阪圏の一人当たりの課税所得の状況。大阪市域はすべて140万円以下。160万円以上になっているところは北摂の吹田、豊中、箕面エリア。
- ・ 東京圏は、東京23区、あるいはその周辺は160万円を超えている。

##### ②事業所集中エリアのシェアと変遷

- ・ 大阪圏では、大阪市域を中心に周辺都市まで事業所の集中エリアが広がっている。
- ・ 東京圏では、23区を中心に、横浜から、北はさいたま市、東は千葉の方まで広がっている。
- ・ 昭和61年から平成8年までは、大阪市域において5%減少。一方、八尾や東大阪の地域では事業所数は増えている。
- ・ 平成8年から平成18年にかけては、大阪府は61年比79%、大阪市は72%に減少。

## (2) 検討の視点

これからの都市間競争に打ち勝ち首都機能のバックアップ機能を担うとともに、府民の生活の安心・安全を高めるためには、現行の大阪府と大阪市、堺市の関係を見直し、新たな大都市制度をつくり出していく必要がある。

### <協議事項1:大阪府域における統治機構のあり方>

- ・ 特別市のような広域自治体と基礎自治体の機能をあわせ持った一層制の統治機構とするのか、広域自治体と基礎自治体の二層制とするのか。
- ・ 二層制の統治構造とした場合、東京都政のような基礎機能の一部を広域自治体が担う広域自治体の権限が強い形態とするのか、あるいは基礎自治体を優先、基礎自治体が主役であるという考えのもとに広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底するのか。
- ・ 基礎自治体優先で広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確にする場合、基礎自治体は、どこまでの役割・権限を担うのか。基礎自治体の水平連携でも担えない役割・権限とはどのようなものなのか。

### <協議事項2:大阪府域における広域自治のあり方>

- ・ 広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底する場合、大阪において、これからの広域自治体に求められる役割はどのようなものかと考えるのか。首都機能の代替・補完や日本の成長を牽引していくための役割を重点的に担っていくべきではないか。
- ・ 特別市のような一層制の統治機構で広域機能を担う場合と、広域自治体と基礎自治体の役割分担をする場合とでは、広域自治体のなすべき役割や効果などどのような違いが生じるのか。特に、いま求められている首都機能の代替・補完や日本の成長を牽引していくための役割から見た場合どうなのか。
- ・ 役割分担を徹底し広域機能を一元化する場合、どのような方法が考えられるのか。

か。それぞれの効果・課題はどのようなものか。

### ＜協議事項3:大阪府域における基礎自治のあり方＞

- ・ 広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底する場合、大阪において、これからの基礎自治体に求められる役割はどのようなものか。基礎自治体優先を徹底し、住民の安心を支える、福祉・教育などの身近な行政サービスを総合的に担っていくべきではないか。そのためには、基礎自治体の機能を身近な行政サービスの充実や住民自治の強化という観点から充実すべきではないか。
- ・ 特別市制度のような一層制で基礎機能を担う場合と、広域自治体と基礎自治体の役割分担をする場合とでは、基礎自治体のなすべき役割や効果などで、どのような違いが生じるのか。特に、分権が進展し、基礎自治体優先を徹底し、住民に身近な役割を担っていく上でどうなのか。
- ・ 政令市制度における行政区をどのように評価し、どのような課題があると考えられるのか。
- ・ 基礎自治体の充実の方法として、どのような方法が考えられるのか。それぞれの効果・課題はどのようなものか。
  - † 大阪市を分割して普通地方公共団体としての基礎自治体を設置または特別区を設置
  - † 行政区において区長公選制を導入
  - † 行政区において区長準公選（市長が区長を選任するにあたり、あらかじめ区民投票を経て候補者を選定）を導入
  - † 行政区の区長を議会議員または政治的に任用
  - † 行政区において地域住民協議会の設置、充実  
例：名古屋市では行政区内の地域単位に地域委員会などを設置。投票で選ばれた委員が地域の予算の使い道を決定
- ・ その他、新たな基礎自治体、特別区、行政区の権限・財源の充実なども考えられる。

### ＜協議事項4:大都市行政における税財源と財政運営のあり方＞

- ・ 協議事項1から3、広域と基礎のあり方を踏まえた、税財源や財政運営のあり方はどのようなものか。

### ＜協議事項5:新たな大都市制度における議会のあり方＞

- ・ 協議事項1から3、広域と基礎のあり方を踏まえた、議会のあり方はどのようなものか。
  - † 議員選出の単位（区）
  - † 議員数、身分、選出方法
  - † 議会のあり方



## 5 協議概要

### ◇ 第1回 平成23年7月14日(木)

#### 《大都市制度の必要性》

- 引き続き、資料3ページから22ページに基づき、浅田座長から新しい大都市制度の必要性に関して、既構想の提言を踏まえた大都市制度の必要性の考え方や、昨年度の大阪府自治制度研究会における大都市制度の類型など、以下の項目について説明があった。

#### ＜大都市制度の必要性をめぐる見解＞

#### ＜大都市制度改革の類型＞

#### ＜大阪における都市政策と大都市制度に関する議論の変遷＞

#### ＜経済と大都市制度の関係＞

#### 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 大阪府民の中で閉塞感が非常に強い、あるいは大阪を立て直して欲しい、というのは、その通りだと思う。
- ・ 地方制度という場合、まず暮らしや福祉、教育などについて、大阪市各行政区の特徴、あるいは大阪府域の基礎自治体との様々な比較が必要ではないか。新しい大都市制度は、こうした点から考えるべき。
- ・ この20年ぐらいは、貧困と格差が広がり、中小企業政策などがかなり後退させられ、高度成長の時代とは異なって経済というのは非常に困難な時代に入っている。大都市制度が必要かどうか、大都市制度の地方自治の形をどう変えていくかは、こうしたことを基礎にして、住民自治の拡充も含め考えるべき。

(大橋委員)

- ・ 大都市制度がどうあるべきかが解明されるよう、この協議会を進めてほしい。

(宮本委員)

- ・ 門真や守口など、高度成長期に企業が集中していた箇所が空洞化していく状況で、経済をどうするのかということと、そこの住民の雇用や暮らしを一体として、大都市制度を考えるべき。

(松井委員)

- ・ 経済の成長を支えるような大都市制度をつくるべき。

(新田谷委員)

- ・ 東京の特別区制度における基礎と広域の役割分担や、成果について調査する必要。現状における大都市と言われる政令指定都市を中心とした自治体と、その衛星都市との格差がどうなっているかについても調査が必要。

(青野委員)

- ・ 大阪にどれだけ経済成長をもたらしていくかということが一番重要な大都市としてのあり方。

## 《大阪府域における広域自治のあり方》

- 資料41ページから58ページに基づき、浅田座長から、大阪府域における広域自治のあり方について、現状と課題、問題点などが提示された。

### ＜広域機能に関する問題意識～現状と課題～＞

- ・ 大阪の広域機能の現状は、府市がそれぞれで戦略を描いている「戦略非共有パターン」と、府は市域外、市は市域を前提に個々に事業展開する「区域分断パターン」に大別できるのではないかと。

### ＜広域機能の分野毎の整理＞

- ・ これら2つのパターンのもと、次の広域機能について、分野毎に具体的な状況を整理。  
(成長戦略)、(産業政策)、(都市計画)、(道路)、(港湾)、(鉄道(地下鉄))

## 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 今ある高速道路、府道や市道、国道の修理や耐震化等をどうしていくのか。過去に設置した施設が大量に更新期を迎える。こうしたこととの関係で、大阪府や大阪市、あるいはそれぞれの市町村の役割も考えるべき。
- ・ 地下鉄については、20年前、30年前のように交通政策審議会でも地下鉄延伸の議論があまりされなくなった。従来の制度の中でも一定程度の利便性というのは確保されてきた。

## 《大橋委員(大阪維新の会)のプレゼンテーション》

- 大橋委員から、二重行政と大阪の交通問題「大阪市営独占の弊害と広域化課題」について、次のような意見表明が行われた。

### ＜二重行政＞

- ・ 我々大阪維新の会が考える二重行政の解消は、府市の組織ではなく、府民や市民というエンドユーザーの立場から行政サービスの最適化の観点に立って、府市の枠組みにとらわれずにサービスのあり方、経営形態の見直しにまで踏み込んでいくことである。
- ・ 二重行政のモデルケースとして、水道事業は、大阪市を除く広域事務組合となり水道企業団を発足。柴島や庭窪浄水場等は施設を設置してから、かなりの年数が経過しており、今後、更新費用が発生。また、給水能力と給水実績に一定の差があり、ダウンサイジングが可能。さらに、浄水場の施設能力削減、これらに合わせた人員削減も可能であり、相当の削減効果が見込まれる。

### ＜大阪の交通問題＞

- ・ 大阪市内の交通は市営地下鉄とバスがほぼ独占。そのことで地下鉄の市域外との接続や関係が極めて悪い、利用料金が高い、といった課題が生じている。
- ・ 都市の競争力を強化し、住民利便性を向上させるには、市域外も含めたサービスの拡大、あるいは民営化等経営形態の変更による競争原理の導入が必要ではな

いか。

- 大阪市域外の在住者が地下鉄を利用し、黒字経営を支えている状況。
- バスについては、市内への民間バスの乗入れが極端に少ない現状。利用者の70%が市内在住者。しかし、約27億円の赤字経営。
- 市外在住利用者の利便向上を図り、もっと都心に流入が図れる投資をしていくことが肝要なのではないか。
- 大阪、名古屋、東京を比較すると、各路線の始終点の接続率であるが、大阪が19%という極端な少なさ。東京は92%で、うち63%が相互乗り入れ。対面乗換えについても、東京が8駅あるのに、大阪は大国町の1駅だけという現状。
- 地下鉄の料金体系は非常に高いと言われている。大阪市営地下鉄、東京都営、そして東京メトロの比較について、例えば、初乗りでは、大阪市営地下鉄は200円、それぞれ都営170円、メトロ160円と、30円、40円の差。またキロ当たり運賃にすると、東京メトロとの差は40円程度。また、25キロ区間別料金で比較しても、東京メトロと90円もの差がある。
- 現在大阪市の周辺には阪急バス、京阪バス、近鉄バス、南海バスと言われる民間バス事業者が存在しているが、大阪市域内へ入っていくことは難しい状況。

### 【主な意見】

(宮原委員)

- 二重行政を議論するときは、大阪市民や大阪府民がどう利便性を感じているかと、実際にかかっている経費との関係でどうかを議論すべき。
- 水道事業が非効率になっているのは、府も市も国の琵琶湖総合開発にあわせた取組みを推進してきたことが原因ではないか。ただ、浄水場を効率的に今後リニューアルして活用していくことは大事なテーマだと思う。
- 地下鉄の問題では、相互乗入れが非常に少ないというが、地下鉄と阪急は相互乗入れしている。これも含めて議論しないと、一面的な評価になる。
- 市バスは改善の余地があると思うが、市バスが赤字だから、民間にすればいいというのはむしろ逆。民間になると、利益最優先で、赤字路線は、10分に1本というのが15分に1本にされるようなことになりかねない。

(松井委員)

- 大阪市が水道企業団に入っていれば、府域一水道になって、柴島浄水場の有効活用などは、そこで議論ができる。大阪市が入っていないことが一番の問題。

(徳村委員)

- 二重行政について、施設の利用率や行政コストなどが、行政運営の中で過重になっているのであれば、市民、府民に少しお願いをして、思い切った見直しも検討すべきではないか。
- バス路線は幹線系とフィーダー系の2つに分かれるが、幹線系の下を地下鉄が走っている。地下鉄と重複しており幹線系のバス路線が必要なのか疑問。

(青野委員)

- 地下鉄中央線について、大阪市内中心部の本町から長田までは270円。そこから

近鉄との乗入になるが、東大阪市役所のある荒本まで1.2km、たった2分間の乗車で190円の初乗り料金がかかる。こうした問題には、大阪市の地下鉄として考えているだけでは対応できない。

(中野(隆)委員)

- ・ 二重行政の影響を受けているのは衛星都市。もう一度、大阪全体を俯瞰して二重行政の解消に取り組んでいくべき。

(新田谷委員)

- ・ 水道事業について、料金が今1m<sup>3</sup>あたり10円下がっているが、大阪市が水道企業団に入れば府域一水道になって、さらに料金が下がると思う。

(紀田委員)

- ・ 税収が豊かな時代なら、住民の利便性を考慮して、サービスを提供する余力があるとも考えられる。しかし、多額の借金を抱え税収も厳しい現状において、過剰になっているところはサービス提供する余裕がないというのが、二重行政問題の出発点だと思う。

(横倉委員代理)

- ・ これから大都市制度を検討していく中で、府域における今後の人口年齢構成比率や労働生産人口などを踏まえた政策立案も、必要になってくると思う。

(中野(稔)委員)

- ・ 衛星都市の雇用については、大阪市内から優秀な人材を採用しようとしても、大阪市の地下鉄など料金が高いことから、企業にとってもなかなか難しい問題になっている。

## ◇ 第2回 平成23年7月26日(火)

### 《大阪府域における広域機能のあり方》

- 資料75ページから104ページに基づき、浅田座長から、大阪府域における広域機能のあり方に関して、広域機能の今後のあり方が提示された。

#### ＜広域機能の今後のあり方＞

- ・ 広域機能の今後のあり方については、大きくは「現行制度のもと連携・協調を強化」「政令市への更なる権限移譲」「広域自治体に一元化」「広域自治体と基礎自治体の役割分担の徹底」などのパターンが考えられるのではないかと。
- ・ これらのパターンをもとに、次の広域機能について今後のあり方を検討。  
(都市計画)、(港湾)、(消防)
- ・ 広域機能の今後のあり方について、各会派の意見を取りまとめたく、「これからの広域機能のあり方～最終的なアウトプットイメージ～」という資料を配布させていただいた。  
それぞれのテーマ毎に最適形態を記載して、ご提出いただきたい。

#### 【主な意見】

##### ＜都市計画＞

(大橋委員)

- ・ 都市計画における権限は、広域行政体が一元的に計画を持つ。グローバルな計画のもとで、市町村に対する誘導を行っていくのが自然な姿ではないかと。

(紀田委員)

- ・ 大阪のまち全体を見据えて一番よい形での都市計画を決定できない状態。

(岩木委員)

- ・ 大阪府域、広域で、道路など都市計画はこのような形でしますと周知徹底してやっていくのが、やはり一番いい道筋では。

(宮本委員)

- ・ 現実的な都市計画を市町村レベルでやっていくには十分な財源が必要。やはり広域で担保するべきものと思う。
- ・ 広域と住民を抱える市町村での協議の必要性はあると思うが、広域が、整備という観点で責任を持つということもしっかり議論すべき。

(宮原委員)

- ・ 何か従来の発想のままで都市計画をやるのに市町村では財源がないから、広域でやるべきだという議論にはつながらない。

(松井委員)

- ・ 世の中の人の暮らしをよくするために今の行政制度を見直したい、都市の魅力がなくなっているからお金が大阪から外へ出ていってしまっている。

(新田谷委員)

- ・ 都市計画の中でとりわけ、各自治体間の道路は広域ですべき。

(中野(隆)委員)

- ・ 都市計画も含め、大阪府全体を俯瞰できる立場、大きく見渡せる立場、そういうものがあつたならば、もうちょっと発展したのではないか。

### ＜港湾＞

(紀田委員)

- ・ 近い将来に神戸も含めて、大阪の湾岸、ベイエリア全体の港を一括管理するような団体が必要ではないか。将来的には、関西広域連合がそのような主体になり得るのではないか。
- ・ 所得の分配を行うための原資を稼ぐ。その稼いでくるのが成長戦略である。

(宮本委員)

- ・ 広域戦略を一本化するためにも自治体の統合というのは必要になってくるのではないか。

(宮原委員)

- ・ 国民の暮らしとか社会保障をきちんとすることで国際競争したらいい。
- ・ 大阪の府民の暮らしや中小企業の経営を改善するほうが先決。

(松井委員)

- ・ 経済成長も府民の生活を守ることも同時に進行させないといけないのでは。

### ＜消防＞

(新田谷委員)

- ・ 消防団の組織は残していかなければならないが、自治体消防は広域にして1つにするほうがはるかに効率がいいし、府民への還元、費用対効果からいっても、よりいいものができるような形はつくれると思う。

(青野委員)

- ・ 広域化について、財政負担の軽減の観点から、ハードや体制の問題の他に、職員採用という面においても有効ではないか。

(宮原委員)

- ・ 消防や消防団をどう充実させるのかということは市町村が基本と思う。単純に広域化することが基本だとは思わない。

(紀田委員)

- ・ 一定の広域化というのは、この際必要ではないかと考える。

(松井委員)

- ・ 消防機能では、これから首都機能のバックアップをしていく関西、大阪として、消防力はどのレベルまでこれから必要かという議論をすべき。

(大橋委員)

- ・ 広域化消防としてスキルを全体的に高めていく。それについては、大阪市消防局がリードしていくというような形に進んでいくのがいいと思う。

(中野(稔)委員)

- ・ 広域から区単位まで考えた時に、消防の指示系統を一本化すべきではないか。

### ＜宮原委員(共産党)のプレゼンテーション＞

- 宮原委員から、府民の暮らしや経済など、大阪の厳しい現状に関して、意見

表明が行われた。

- ・ 今の日本は、1997年を前後して社会が変わった。97年までは国内総生産や大阪府内の総生産が伸びれば雇用者報酬にはね返ってきたが、97年からこれが正反対になった。
- ・ 大阪都になると、都が一定の財源を吸い上げるから、府民の厳しい状況は、むしろ今よりひどくなるのではないか。
- ・ 全体として、大阪府の広域の役割というのは、産業政策や高速道路などの整備に特化していくのが、財政構造改革プランではないかと思っている。
- ・ 大阪府と大阪市の関係について、公営住宅、信用保証協会、図書館、消費者センターの4つを例に挙げた。当然大阪府と大阪市の両方にあったほうがいい。統合して何かプラスになるというようなことはほとんどない。
- ・ 地下鉄の問題は、国鉄の分割民営化により、ローカル線がつぶされたり本数が減ったりしたので、本当によかったのかとの思い。民営化について考える必要。

### 【主な意見】

(松井委員)

- ・ コスト意識が全くないと思う。大型開発全てが悪いのではなく、つくったものが上手に運営されていない。その大きな理由が、広域行政が一本化されていない。ばらばらで運営されており、資産、財産が大阪全体の発展のためにつながっていない。結局、関空をダメにしたのは、広域が一本化になっていないからである。

(宮原委員)

- ・ 関空の2期工事は、大阪府と大阪市は協調してやってきた。その結果がこれだから、ワン大阪でやればよいというものではない。
- ・ 今我々が解決すべき問題は、当面の府民の暮らしや大阪経済について地方自治体がどうするのかということである。

(新田谷委員)

- ・ 関空の2本目の滑走路をつくることによって、現伊丹空港を廃港にしても大丈夫だという考え方が成立するということから、2本目の滑走路が無駄だったというのはほとんどない間違った理解だと思う。

### 《大橋委員(大阪維新の会)のプレゼンテーション》

○ 大橋委員から、ごみ処理施設、水・環境、及びエネルギー・電力政策について、意見表明が行われた。

- ・ ごみ処理施設は、エリアを広げればダウンサイジング等生産性が向上するのではないか。
- ・ 水・環境は、国、関係府県、関係市町村がそれぞれ業務を担っており、縦割りをなくせば一元管理が可能となり、適正な状況に保てるのではないか。
- ・ エネルギー施策は、国の権限を奪い取れば、地域が自分たちのことを自分たちで管理できるのではないか。広域的な視点で政策を実行できる、やはり我々のめ

ざす広域行政、大阪都の実現が急務である。

### ◇ 第3回 平成23年8月11日(木)

#### 《大阪府域における基礎自治のあり方》

- 資料147ページから223ページに基づき、浅田座長から、大阪府域における基礎自治のあり方について、現状と課題、問題点などが提示された。

#### ＜基礎機能に関する問題意識～政令市と行政区～＞

- ・ 人口266万人の大阪市は、高次都市機能を支えるため広域機能と基礎機能の両方を担っているが、改めてその担うべき役割を考えるべき。こうした観点から行政区のあるべき姿、役割を検討すべきではないか。
- ・ 次の事項について、政令市と行政区の状況を整理。  
(権限)、(行政サービス～教育・道路・福祉・防災危機管理～)、(住民との距離)、(体制・人員)、(行政コスト)

#### ＜基礎機能の今後のあり方～政令市と行政区～＞

- ・ 政令市制度のもとで、都市内分権（区長公選等）によって住民自治機能を向上させていくのか、あるいは現行制度を見直して、新たな体制・枠組み（基礎自治体への再編）のもとで、行政区が住民に身近な存在として基礎機能の充実を目指すのか、について検討。

#### 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 基礎自治体優先の原則にするのは、非常にいいことのように思うが、現実には財源や権限ということを抜きに語れない。三位一体改革のときも、自己決定・自己責任ということで、権限は都道府県や市町村に随分来たが、本当の意味で住民のために自己決定・自己責任ができるかという財源面ではやりようがない。
- ・ 府が橋下知事になってやってきたことも、随分権限は渡すが、市町村の受け入れる体制や財政、人員などが十分でない中で進められているのが現実。そういう点では、基礎自治体を大切にしていない大阪府政の分析を含めて、大阪市問題なども検討すべき。
- ・ 府営住宅の市町村への移管についても、既に大阪府から打診している。保健所も29あったが統廃合されてきている。大阪府の広域的役割を事実上縮小して、「基礎自治体優先」の名の下にやられてきたことが、例えば保健所の行政にしても住宅の問題にしても、本当に住民自治の拡大、福祉の拡大になっているのかということも広く検討すべき。

(新田谷委員)

- ・ 三位一体の改革は、地方自治体が困った状況になっているが、府の市町村への権限移譲は、それぞれの基礎自治体が考えて、引き取る、引き取らないという判断をしているので、三位一体と一緒にするのはいかがか。
- ・ 国の住宅、市町村の住宅といった公営住宅の割合が多ければ多いほど、その基礎自治体の平均所得が下がる。公営住宅の割合が高い市町村にとっては、国保も介護



保険も大変。低所得者層が必要とする住宅は、それぞれの基礎自治体の人口に比例した数だけつくり直さなければならない。しかし、今から、「こっちをつぶして、こっちをつくる」ということはできないから、民間のものを利用する形で、均一化されるような方向にすべき。

### 《宮原委員(共産党)のプレゼンテーション》

○ 宮原委員から、これまで2回の協議会議論を経ての基本的立場や主張が提示された。

- ・ 大都市制度の検討、それ自身は否定するものではないが、大阪府政の中身を、府民の暮らしと大阪経済振興を重点とした中身に切りかえるという議論なしに制度の議論をしても建設的にならないのでは。
- ・ 個々の問題については、府政と府民の利益との関係に絞り議論。大阪都構想は未だに中身がはっきりしない。具体的な制度と財源、都構想と大阪市との関係、大阪市以外の自治体の住民の暮らしや行政区のあり方がどうなるか、大阪都が直接かかわる課題はどれか、制度や中身はどうするか、明らかにされたい。
- ・ 1997年を節目に日本と大阪は変わった。行政間格差も開いていることが問題。
- ・ 大阪が危機、府民の暮らしが危機ということは一致しているように見えるが、その原因の分析が必要。
- ・ 1つは、国際競争力至上主義。輸出大企業だけが儲けて府民や中小企業が貧しくなるというこの十数年の日本経済の成長方式の間違ひがある。  
もう一つの原因は、大阪府政の開発優先路線と広域的役割の縮小。
- ・ 橋下府政になって広域的役割を解体。安全・安心が後退したのを実感。一方で、色々な特区を出しているが、大手前、森之宮地区でも具体的な進出希望がなく、咲洲に進出した企業もない。このことは冷静に事実として見ておく必要。
- ・ 府議会の選挙制度の問題も、大きな問題。議会費の無駄を省くのは我々も賛成だが、4割も死票になる今度の選挙制度の改定は、いかにも有権者の民意を反映しない、議会の形骸化につながると思う。
- ・ 広域行政として大阪府がどういう役割を果たすか。脱原発と自然エネルギーの拡大、安全・安心のまちづくり、福祉、教育の充実など、人に優しい大阪をつくるということが大きな点。
- ・ 財源について、22年度の決算黒字の繰入れも含めれば、財政調整基金は、今895億円。国の基金と交付金が今年度分だけで1,263億円。これらを活用。  
もう一つは、三位一体の改革で奪われた1,500億円から1,800億円くらいの地方財源をもとに戻すことが基本的な考え。
- ・ 関空の2期や阪神高速道路への二重投資は既に無駄ではないか。
- ・ ゴミのリサイクルの問題について、まずは広域自治体としての大阪府が府内全体のリサイクル率を上げるためにどうするかという議論が必要。
- ・ 水道は府内の卸売料金をさらに下げることができる。また、技術職員が少なく、かなりの職員が次々と退職しているので、卸売料金を下げながら市町村水道をさ

らに値下げし、技術職員の確保や水道管の耐震化を進めていくべき。

### 【主な意見】

(松井委員)

- ・ 宮原委員の経済論や産業の活性化論について、今の日本と世界経済は資本主義で成り立っている。その制度を見直すことにつながるので、大企業から優先して金を取り上げるといふ話は、全体の経済のルールから見るといかなものか。
- ・ 所得の低い方々に優良な住環境をとというのは、公の役割として必要。ただし、役所が建てた建物である必要はない。民間の賃貸住宅などのストックを活用し、住宅に困窮している人をフォローするように切り替えるべき。
- ・ 地下鉄の民営化について、市営地下鉄の職員の報酬は、明らかに民間と比べれば高い。民営化でサービスも良くしコストも下げることによって、利用者の料金にその分を反映。安くて便利な乗り物は、民営化すれば必ず実現できる。
- ・ 焼却場の問題は、広域で連携することによって対応。分別によりゴミの量も減っている中で、どの焼却場を残すのか、どの地域と一緒にになってゴミ行政を担うのか、ということを見直すことにより大きな財源を生み出す。

(大橋委員)

- ・ ゴミのリサイクルについて、第二回の協議会で私がプレゼンした趣旨は、リサイクル率を高めるということだけではなく、資産を有効活用しようという話をしたということ。

### 《大橋委員(大阪維新の会)のプレゼンテーション》

○ 大橋委員から、行政区のあり方について、意見表明が行われた。

- ・ 「区政」と言われているが、行政区の事務は住民自治の実態からはほど遠く、「区政」の名に値しない。行政区は、単なる行政事務管轄の単位にすぎない。
- ・ 現行の大阪市は、地域の実情に関係なく、24の行政区ごとに一律の施設設置やサービス提供。結果として、1人の住民が受けるサービスのレベルが同一ではなく、区ごとに格差。住民ニーズにきめ細かな対応ができていないのではないか。
- ・ 一例として、大阪市の24行政区と特別区の社会教育施設の設置状況を比較。東京都の特別区では、区ごとにかなりの増減。特色ある施策の一つと言える。大阪市の24行政区の社会教育施設は、各区にはほぼ1つずつ設置。
- ・ 人口当たりの設置状況を比べると、特別区は大阪市に比べて区間の差がない。大阪市は、人口と関係のない各区一律の設置となっているので、人口当たりの設置状況は、区間の差が大きい。
- ・ 次に、大阪市24行政区の、いわゆる「区長裁量予算」を特別区の予算と比較。東京特別区の予算は、すべて公選の区長が調整する予算であり、各区の人口に比例して、その額が増えている。  
対して、大阪市の24行政区は、区長裁量予算自体が非常に少なく、人口規模に

かかわらず、1.5億円～2.8億円の間一律。そのため、人口1人当たりで見ると、区ごとのサービスの中身について格差が大きい。

- 大阪市の全予算に占める区独自予算は、0.25%のみ。しかも、その中に施設管理運営費や事務的経費などの義務的経費があり、これを差し引くと、実質的な区長裁量予算はごくわずか。似通った小事業を各区がそれぞれやっている。
- 区への権限や財源の移転をしなければ、地域の実情や住民のニーズを反映したサービス提供にならない。住民に身近な区にもっと権限と財源を移すべし。
- 特別区と行政区の権限の違いについて、特別区では、中核市レベルの事務、特例市レベルの事務、一般市レベルの事務のすべての事務が取り扱われている。対して、今の大阪市の24行政区が行っている事務は、戸籍事務、住民基本台帳管理、住民票や印鑑証明の交付といった、いわゆる窓口業務でしかない。
- 全ての事務を区で行う必要はない。複数区の水平連携でスケールメリットを生かし効果的にできる事務もある。今の大阪市単位の自治体を置く必要はない。東京特別区でも、事務連携している事業がある。23区全区で構成する、人事・厚生事務組合、清掃の一部事務組合、特別区競馬組合や、23区のうち5区のみで構成される臨海部広域斎場組合がある。大阪でも、新設する特別区が事務連携することで、複数の区にまたがる業務は十分にこなせるのではないか。
- 今の大阪市の24行政区は、本庁の縦割り各部門の出先機関にすぎず、わずかな権限のみを行使。区長は単なる区役所長。権限と財源を本庁から区役所に移すことにあわせ、住民によるコントロールを強化する必要がある。区長公選の実現により、現大阪市場で初めて住民自治ができる。
- 杉並区では、前区長のときに、減税自治体構想や、非常に教育界で話題になった夜スぺ、杉並師範館などを熱心に推進。しかし、現区長が廃止したものもある。区長によって、独自の施策ができたり、廃止したりできる自由度がある。
  - 新宿区では、中山区長が進める、歓楽街の浄化運動などを推進。
  - 品川区では、教育改革プランを実施。学校選択制、公立学校の質的転換など。それぞれの区長の出身・経歴をみると、ほとんどは、役人の天下りポストなどではない。それぞれの経歴を持ち、選挙を経て区長に就任している。
- 維新の会の主張としては、
  - ① 区に権限と財源を。地域の実情に応じた政策ができるように。
  - ② 住民目線に立った区長として、公選制の区長の実現を。
  - ③ スケールメリットがあることは、区同士の水平連携で可能である。
  - ④ 市分割により生じる財政格差は、財政調整制度の設計で解消できる。まずは、政治決定で、中核市並みの権限を持った区を置き、あとは、公務員組織をフル活用して、精緻な制度設計を行うことが肝要である。

## 【主な意見】

(宮原委員)

- 東京と大阪の置かれている現状や行財政の状況の違いも踏まえた上で、行政区のあり方を議論すべき。今のプレゼンのままでは恣意的。

- ・ 住民の暮らしという目線から、一定の行政水準があった上で、同時に区ごとの特徴があったらよい。

(青野委員)

- ・ 放置自転車対策や「地域の花づくり」事業など、複数区で類似の事業を区の裁量予算でやっている。本庁予算と重なるところがあるのでは。
- ・ 西淀川区の区役所窓口改善の実施事業というものの詳細を知りたい。全区的に均一のものか、区の特徴あるものなのか。

### 《山田宏前東京都杉並区長の講演》

- 協議会における検討の参考とするため、山田宏前杉並区長を協議会に招き、「東京都区制度の現状と大都市制度のあり方」について、ご講演いただいた。

- ・ 貧しい時代はともかく、国が豊かになれば分権を進めるべき。そのためには、税金の使い道は住民に身近なところで透明度を高く決めていくしか方法はない。
- ・ 「政令市のようなものは時代遅れ」である。基礎的自治体は、身近なところで税の使い道を決めるべき。それがサービスの向上、税の有効活用につながる。
- ・ 大体260万人の基礎的自治体などはイリジェーションであり、巨大な官僚組織。果たして260万人の大阪の市長が、住民の声を直接耳にすることがあるのか。ファクスや手紙等に毎日目を通せるかどうか、選挙で選ばれた基礎的自治体の住民代表たる長の大事な仕事。
- ・ 横浜市や大阪市には、提案が市長の耳に届かないという話は山のようにあると思う。よい提案があっても受け入れ体制がない。課長レベルで話を止め、市長の耳に届かない。届かないから市長も決断できない。  
住民の声に敏感に適切に反応するという、基礎的自治体の最も大事な使命を果たせないというのが政令市の一番の問題点。
- ・ 私は、住民からの手紙やファクスを読むことを通じて自分の仕事を覚えたが、一方、役所はそのことによって緊張する。役所の人たちは、区長の目に届く、耳に届くということを知って仕事をするので、役所も緊張感を持つ。
- ・ それを一番やらなければいけないのは、一番住民に身近な市であり区である。それが人口260万人もいたり、360万人もいたら、できるわけがない。
- ・ 特に、豊かな時代は住民要望が多様なので、どれを採用しどれを採用しないかを説明する義務がある。自分の感覚から言って、仕事をするギリギリの人口規模は30万人から50万人が限度。100万人になったら、シンボリック・マネジャーになって、官僚制があるだけ。一方、人口5万人程度では、財政力の問題。
- ・ 東京特別区は、戦後間もなく、一時区長公選であったが、占領が終わると官選区長になった。そして1975年に区長公選制が復活し、さらに2000年に自治法が改正され、都の内部団体ではなく、特別地方公共団体として認知された。
- ・ ただ、市と特別区は違う。大都市としての一体性が必要なものは都がやるが、税源が違う。これが最大の問題。都が元々あった東京市を引きずっている。大阪

市を廃止し、市の権限を府がやるとなると、そのままは賛成できない。

- 23区が抱えている問題は、市税であるべきものが区税になっていないところ。具体的には、固定資産税、都市計画税、法人住民税、特別土地保有税があるが、特に固定資産税が大きい。これらが都税として、一旦都に入って各区に配分されるという財政調整をやっている。55%が区に配分されるが、45%を都が取る根拠は明らかではない。それが23区と東京都の交渉事項になり続けている。
- 都区財政調整制度は合理的なところもある。多額の固定資産税が入る区をそのまま市にすれば、大変な財政格差が生まれるので、それをならす。しかし、行革努力をした区と、余りしない区とが同等に扱われるという問題が出る。
- 大阪市を特別区にするとした場合でも、住民に身近な行政は住民が決めていくということでの公選区長、公選議会と、大都市としての一体性を図るための財政調整という2つをどうするかという問題が必ずある。
- 東京の場合、山手線の駅を中心とした大都市業務地域から放射線状に区を合体させるという形での合区が現実的。つまり、業務地、商業地、住宅地を兼ね合わせないと一つの行政ができない。ただし、100万人規模になるのが課題。

大阪市は24区あって、一番大きいところでも人口20万人ぐらいで、少ないところは数万人。これを合併すれば、20万～30万人ぐらいの都市になり、一定の業務地域、商業地域、住宅地域を含むことができるのではないかと思う。

- ナショナルミニマムが損なわれることを危惧するかも知れないが、あり得ない。最低限の行政を損なうと、多くの批判がきて、次の選挙で落選する。だから、基盤はきちりとした上で、プラス・アルファで競争が始まり、切磋琢磨。そして、切磋琢磨ができる前提は、税源、独自財源を持っていること。
- 事例を挙げると、東京都清掃局が行っていたゴミ収集作業を、2000年以降、自治法改正により、各23区がやることに。業務実施にあたって、各区が知恵を出し工夫を始め、独自性を出そうとする。よい事業であれば翌年には各区でやり始める。決められた財源の中で工夫することにより、サービスが向上。
- 公選区長になれば、必ず選挙で4年ごとに洗礼を受ける。また議会から、隣の区ではこうしている、などと言われる。その答弁のため、区長も職員も勉強が必要。内部団体である行政区より地域に合ったサービスができる。
- 私が杉並区長に当選した当時と比べて、政治家出身、議会出身の区長の割合が増えた。それも自治の一つの姿。自分はこうしたい、というものがあって、住民に支持されて出てくる。ある程度細かい行政能力・知識がなくてもできる。
- しかも、公選区長は住民の声にいつも向き合っている。選挙で審判を仰ぐということで正当性があるから、反対があっても乗り込んで行って、主張ができる。これは役人には言えない。

政令市の行政区と、特別区とを比較すると、区長の評価をその上の上司がするのか、住民がするのか、という違い。一番身近な市又は区というものは、そこにいる住民が評価するもの。

- 大阪における大都市制度の検討を進めるに当たって、東京の23区がベストかと

いうと全くそうは思わない。東京の都区制度は中途半端。人口30万人から50万人の区をつくり、そこに税源も含めて委ねる必要。税源を委ねないと、ソフト・ハードを含めたまちづくりのインセンティブが湧かない。例えば10年間程度、財政調整制度をしてよいが、府が主導するのではなく、区が組合をつくってやる。広域自治体に必要な仕事は、組合から大阪都に逆交付するという体制に。

- 上下水道やごみ中間処理は、広域でやる方がよいので事務組合で。消防は、危機管理なので、大阪都消防局のようなものがあつた方がよい。その他産業、交通に係るものは、全部大阪都がやる。大都市の一体性が必要なものは大阪都がやるが、財源については、新しい大阪特別区事務組合から一定額を交付。
- 区議会について、杉並区は人口53万人で48人の議員だが、多い。区議会の議論には、「御当地ソング」が多過ぎる。そのような要望は、自治会長が言えばよい。従って、自治会長と特別区との関係を整理し、自治会の人たちと自治会議会のようなものをつくり、そこで話を聞いて特別区が判断。議員は少なくして、区全体の話ができる議会にすべし。人口の少ない区は、区議会を任意設置に。

### 【山田前区長と委員との意見交換】

(青野委員)

- 都から区へ移管されたゴミ収集業務について、身分移管のときの組合との話の経過、夜間収集業務の勤務体制にかかる組合交渉をどうリードしたのか。

(山田前区長)

- 都の職員が23区の職員になった。ただ、労働組合は23区一帯の清掃労組がそのまま残った。東京都時代の待遇を継承することが移管条件だったので、その条件をのむ。その分の費用については、東京都が23区に財調配分の中で配慮。
- 夜間収集等を含め、労働条件は各区で変わる。各区の清掃職員との交渉事項。

(紀田委員)

- 都区財政調整で区に戻ってくる比率は、都区が協議して決めることになっているが、この区側の発言力というのは、実態としてはほとんどないに等しいか。

(山田前区長)

- 実態はそう。従って、事業の見直しなど、何か特別な財政需要がある機会をとらえてやらないと、税源全体は都が持っており、都が決めるので難しい。
- もう一つ大事なのが都議会。都議会を味方にしなければいけない。

(中野(隆)委員)

- 石原知事がまた東京市に戻すという話をしているが、その論旨を詳しく。また、区長と周辺の衛星都市の市長との感覚の違いは。

(山田前区長)

- 石原知事は、「首都」を強く意識。首都のまちづくりに際して、一々各区に了解を得る必要ということについて、大都市経営は成り立つのか、という意識。
- 他の26市(三多摩地区の衛星都市)と比べて23区は非常に豊か。23区は、企業もあり、大都市特有の税源を持ち、税収がよい。そこで生まれた富を23区の中だけで分けるのか、東京都全体で配分するのか、という問題で意見が違う。

大阪都の場合も、各区が自主財源を持ったときに、都心部で生み出される富を24区で分配するか、大阪都全体で大都市経営に使うかという議論は出てくる。

市を解体したときに、全体を引っ張り、世界の都市と対抗しうる規模、産業、富を生み出せるような行政体を一体として特別市にし、その他を区にするのも一つの手。そこで生まれた財源を大阪都全体に行き渡らせる仕組みが要るが。

(宮本委員)

- ・ 固定資産税については、都市の中心部に関しては、相応の税源・財源が投資されているから、広域の方である程度財源調整として召し上げるべきでは。
- ・ 協議会では、都市計画の権限は広域に置くべきというような議論をしていたが、まちづくりの根幹となる都市計画のあり方に関して、どのような考えか。

(山田前区長)

- ・ 基本的には広域自治体を持つべき。ただ、規模による。
- ・ 単に住民票だけで自治というものを見るだけでなく、大阪に仕事に来ている人等も、大阪の富を増やし、エネルギーを高める人たちなので、特別な一部分、都市部にかかわる税について、広域自治体を使うという制度は合理性がある。

(新田谷委員)

- ・ 人・物・金の全てが東京に一極集中している。国の政策誘導によって得たメリットを23区と東京都で得ている。それは日本全体に返してもらう必要がある。
- ・ 大阪市内の固定資産税は260万人市民がつくり出したものでなく、衛星都市から人も来てつくったもの。大阪市だけで独占してよいのか。大阪市が集約しているエキスを取り上げて市外の衛星都市にも配分できる仕組みをつくるべき。

(山田前区長)

- ・ 財政調整制度というのは、役所の人間の恣意が非常に入りやすい制度で、不健康なもの。なるべくその分野を少なくするのがよいと思う。

(新田谷委員)

- ・ 税源移譲が進む中で、政令市だけが財政がよくなり、周りの衛星都市との格差が大きくなる。財政面から見ても、衛星都市と一緒に、同じレベルでやれるような何らかの税配分、あるいは分割して市にするということも大事。

(松井委員)

- ・ 公営住宅の問題は、まさに基礎自治体での仕事になってくるのではないかと。地域の状況がよくわかるので。その辺の東京都や杉並区の状況は。

(山田前区長)

- ・ 公営住宅については、もはや、自治体が土地を買い、建物を建てて運営するなどはできない。たまたま入れた人は得だが、漏れた人は大損。不公平。
- ・ 家賃補助にすべき。公営住宅は本当に困っている人に。障がいを持っておられる方のためなど、福祉住宅に変えるべきであって、福祉政策にすべき。

(徳村委員)

- ・ 大阪市は、国が地方に求めてきた「均衡の原則」と「自治の原則」のバランスという観点に立てば、「均衡の原則」に偏った行政体系。全く「自治の原則」を度外視している状況。東京は、均衡と自治のバランスがとれている。

- 都区財政調整制度の区配分55%の根拠は全くわからない。例えば、基準財政需要額を増やすなど、そういう形のインセンティブをつけるべき。

(山田前区長)

- 一部は今より悪くなるかも知れないが、それでも、一定のルールを決めたらやったらよいと思う。必要ならば、ある程度強制的にでも、財源を持っている区と不安定な区などを一緒にして、1つの市にしてもよい。そういう合区のようなものは、財源を想定して、それから街の姿を想定してやっていく必要。
- 財政調整は、努力した者が認められる制度に変えていく必要。その分、差がついてもやむを得ない。「税源はこれとこれだ」というルールを決め、厳しくなった場合は、多摩にも23区にも適用される共通の財政支援措置が入り込み、「もっとうしろ」と言って、それを条件に支援するというような形にすべき。



#### ◇ 第4回 平成23年8月24日(木)

##### 《大阪府域における基礎自治のあり方》

- 資料147ページから223ページに基づき、浅田座長から、大阪府域における基礎自治のあり方について、前回議論の政令市と行政区のあり方に引き続き、府内市町村に関する現状と課題、問題点などが提示された。

##### ＜基礎機能に関する問題意識～府内市町村～＞

- ・ 大阪の基礎自治体は、住民に近いが行財政基盤が脆弱な自治体から、規模が大きく住民から遠い自治体まで様々。この現状の中で、基礎自治体優先の原則のもと、基礎自治体が自己決定・自己責任で行政運営できる体制を構築すべきではないか。
- ・ 府内市町村を中核市程度の規模 30 万人前後に再編していくべきではないか。

##### ＜基礎機能の今後のあり方～府内市町村～＞

- ・ 安定的な行財政基盤を強化するために選択肢として、合併、基礎自治体同士の水平連携、政令市中心に連携の3つ。これらについて検討。

#### 【主な意見】

(新田谷委員)

- ・ 30万人程度の合併は必要。泉佐野市は、泉南、阪南、田尻、岬の3市2町で、合計24～25万人規模の合併をするべきだということで合併協議会をつくったが、泉佐野市以外の住民投票でダメになった。
- ・ 住民投票は、全体の民意はどうかかわからないが、投票を行った中では否決されている例が多い。今後、「小さな自治体は合併して30万人程度」という方向性を行くならば、説明が十分なされた後で住民投票をやる必要がある。

(宮原委員)

- ・ 地方自治は、住民の意見がどのぐらい反映するかということと、それを実行するための財源がどのぐらいあるかという2つの面が大事。
- ・ それぞれの地域の特性に応じて住民自治が前進し、財源が多少足りない分は住民が力を合せてやっていくというような形の地方自治があってよく、そこは千差万別でいい。
- ・ 30万人と一括りにせず、それぞれの地域の住民が決めればいい。地域の皆さんが望んで合併する場合はそれでいいが、地域の皆さんが合併はかなわんと言う場合は、それはそれで尊重するのは当たり前。
- ・ 広域連携が必要な行政分野として、水質検査や臨床心理士などが必要な専門分野で一定数存在するのは確かだが、必ずしも合併でなくていい。
- ・ 東北でこの数年間市町村合併が行われた。今度の大地震で罹災証明すらなかなか出すのに大変だった。住民に対する施策という点では、合併は、大地震が起こってみるとやっぱりマイナスだったというのが結論として出ている。合併により、

コミュニティーが後退した、身近な行政サービスは受けにくくなったというのが現実。

(中野(隆)委員)

- ・ 30万人都市の形成という大都市が乗り切らなければならない問題を克服し、一歩前進した後に、コミュニティーをどう守るかを議論すべき内容である。

(岩木委員)

- ・ 平成の大合併で3,300の市町村が1,800弱になって、簡単に言えば行政マンも議員も減り、行政コストは下がる。30万人というのは行政コストを考えての話だから、一番妥当ではないか。

(松井委員)

- ・ 自主課税権をしっかりと地方自治体が持つ。それで足りない部分はその自治体の住民が負担をする。それで自立ができる自治体になれば、規模や面積、それを30万人とか何万平米とか、そういう形で区切る必要は全くない。
- ・ 国の場合でも収入の倍の予算が毎年かかる。前提要件として、国も地方も、毎年半分は借金をして積み上げていかないと、今の行政運営はできない。

(宮本委員)

- ・ 門真市で行政事務職員が大体700人ぐらい。この人数ではやはり仕事を受け切れない話が出てくる。職員数と人口規模のバランスを考えていくと、少なくとも1,000人ぐらいの職員の役所が必要で、それに見合う人口は30万人ぐらいになってくると思う。
- ・ 国の定住自立圏構想から大都市は外れている。大阪は独自に都市圏として効率的な行政運営のあり方を考えていかざるを得ない。
- ・ 高槻市も35万人でコミュニティーが成り立っている。高槻市を分割せよというわけではない。ということは、30万人ぐらいでちょうど心地よいコミュニティーを形成できるのではないか。

### 《大都市行政における税財源と財政運営のあり方》

- 資料291ページから338ページに基づき、浅田座長から、大都市行政における税財源と財政運営のあり方について、課題や問題意識、財政収支シミュレーションが提示された。

#### ＜課題と協議の前提＞

- ・ 大都市制度に関しては、新たな制度をつくって必要な財源が確保できるのか、また、財政再建が進むのかという2つの課題が各方面で議論されてきた。
- ・ 必要な財源の確保や財政再建となると、大都市を支える税財政制度のあり方にまでさかのぼって議論しないと不十分。現行の地方税財政制度を前提に検討するのが現実的ではないか。

#### ＜財源確保について～財政収支シミュレーション～＞

- ・ 現行の交付税制度をうまく活用した、大阪に適した財政調整は可能であり、

制度設計次第で財政破綻や大幅な格差は解消できるのではないか。

### 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 大阪市が今の制度のままで住民自治をどう充実させるかというのは、大阪市民と市議会が考えた方がいいこと。
- ・ 今、行政サービスはどの区に住んでいようと均等に受けられるが、それを無理に区ごとに財政調整をすれば、行政区間の差は避けられない。施策あるいは行政サービスの水準の差は否応なしにできると思う。
- ・ 大阪市の制度を今のままにして、それぞれの地域に合ったまちづくりがなぜできないのか。区の住民の意見を尊重して、その区のまちづくりを大阪市長がやろうと思ったならできるのではないか。
- ・ 公選がいいかというのは、それぞれに係る費用だとかを含めて冷静に議論しないといけない。
- ・ 区の裁量予算を具体的にどの程度増やすかということも含めて、それは市民と市議会がよく議論したら解決の方法というのは出てくる。

(浅田座長)

- ・ シミュレーションの前提は、今、大阪市民が享受している住民サービスを維持できるということ。サービスの格差が生じるというわけではない。

(松井委員)

- ・ 住民自治というのは、基本的に地域住民の皆さんが決定権を持つこと。そのリーダーは、地域の住民が決められるシステムをつくらなければならない。
- ・ 自治体の自立ができるなら、今の24区でも構わないが、行政のコストはある程度の分母がないと、コストを捻出できない。我々は、効率よく運営できる規模が30万人なら、その規模に再編しなければならないのではないかと問いかけている。
- ・ その区で基礎自治の住民自治が成り立つとすれば、税金が予算という形として現れるので、一人一人の財布から出てくるお金を託せる相手は公選でないと納得ができない。

(徳村委員)

- ・ 地元の鶴見区は一番出生率が高い区だが、隣の旭区は高齢者が多く、まちの成り立ちが違う。しかし、区一律に同じサービスを中之島から押しつけられ、それ以上のサービスを求めようがない。住民自治という観点からいえば、もっと自由度があって、地域性に応じたまちづくりというのを模索してもいいのではないか。
- ・ 鶴見区と同じような人口規模の大東市長の予算権限は年間380億円程度。一方の鶴見区長の予算権限は3億円に満たない。これで一体どのような形で住民の声をしっかりと予算で反映することができるのか。

(大橋委員)

- ・ ほとんどの財源が中之島でプールされ、そこで使われているということが問題。24の各区にそれぞれ自由度の高い財源を配分できることを示しているのではないか。

(中野(稔)委員)

- ・ 堺市には、区民会議というのがあるが、2,000万円という財源しかない。できることはすごく限られており、かなり皆さん苦心されている。それが現状。

(新田谷委員)

- ・ お金のことだけなら、政令市を市に分割する方が大阪府全体としてたくさんもらえるが、国の交付税制度がもつのかどうかということをもとに考えるべき。

### 《新たな大都市制度における議会のあり方》

- 資料339ページから350ページに基づき、浅田座長から、新たな大都市制度における議会のあり方について、論点整理が提示された。

- ・ 広域自治体と基礎自治体それぞれにおける議会のあり方を整理。

### 《大阪府域における統治機構のあり方》

- 資料351ページから380ページに基づき、浅田座長から、これまでの議論を踏まえ、大阪府域における統治機構のあり方について、問題意識や論点、統治機構のパターンイメージが提示された。

#### ＜統治機構のパターンイメージ＞

- ・ 今後の大阪にふさわしい大都市制度のイメージについて、以下の5パターンに整理。
  - ① 中核市規模の基礎自治体へ再編
  - ② 現行の都区制度を適用して再編
  - ③ 政令市の権限を拡大して特別市
  - ④ 政令市存置だが区長公選の導入や行政区の権限強化など区長権限強化
  - ⑤ 政令市存置して都市内分権
- ・ 次回の協議会で引き続き協議。

### 《宮原委員(共産党)のプレゼンテーション》

- 宮原委員から、「私の問題意識と検討の視点ー第4回協議会にあたってー」について、次のような意見表明が行われた。

- ・ 座長は、大阪府と大阪市が十分に協調することなく独自に行政運営してきたことが二重行政とか投資の分散を招いて大阪の成長を阻害していると問題提起されたが、出発点が違う。むしろ、人、物、金を呼び込む、大阪府と大阪市が両方もそういうスローガンで大きな開発をやるという成長戦略をとってきたことが間違い。
- ・ 橋下知事も需要をつくるのが行政だという表現を繰り返されているが、旧W

TCビルの買収などの現状から見れば、成長戦略も失敗しつつあるのではないか。その立場から、大阪府がどういう役割をすれば大阪が元気になるかということ、橋下府政の呼び込み型開発が失敗しつつあるという2点について意見を述べたい。

- 大阪の成長戦略を描くというのはそう簡単な仕事ではないが、約300億円から400億円ぐらいのお金を使えばこういうことができるということを提案したい。
- 例えば、太陽光でいうと1年間で10億円、大阪府が1世帯10万円という前提で出せば、原発の半分近くの太陽光が大阪だけでもこの10年間でできる。
- それから、安心安全のまちづくりという点で言えば、住宅の耐震化予算の増加や地震関連予算の復元、小中学校の耐震改修に向けた市町村への無利子融資などができるのではないか。
- また、子ども家庭センターの専門職員を総人件費を増やすことなく確保することができないか。それから、定数内講師も10億円あれば1,000人ぐらいは正規の先生にできると思う。
- 全体の財源は、財政調整基金895億円の4割ぐらいを活用。それから国の基金交付金1,263億円も含めて試算した。
- 例えば正規の先生が1,000人増えれば、結婚なども考えやすく、住宅なんかも買う率が高くなる。税収が循環的に大阪の中で増える。財政調整基金の4割を使うから財政運営がもたないということはない。
- 大阪でいえば42万人、全国では630万人も非正規雇用が増えている。実は、これはドイツやフランスや北欧などではない事態で、今の日本の経済を大きく悪化させている要因の1つ。
- 誘致企業の中での雇用状況では、正社員は5.5%しか新規採用されていない。パートでも7人に1人。だから、202億円ものお金を使って、新規採用の社員が536人しかいない。大阪の企業誘致は、非常に効率の悪いことになっている。
- 橋下知事の呼び込み型開発も失敗しつつあるということについて言えば、旧WTCの入居面積を平成21年の11月と今年の6月で比較すると、オフィスは面積で68.4%、店舗は69.8%と、この1年半で3割減となっている。
- それから、スーパー中枢港湾に指定されたというが、今でも5万トン以上の船は週1便ぐらいしか来てない。お金をつぎ込んで人がどんどん来るというのは、全く見通しが無いと思う。
- 阪神高速道路も、昨年までの大阪府の出資金は972億円、それから街路事業名目で大阪府が負担しているのが252億円ある。それにもかかわらず12年前に比べて道路の供用距離は増えたのに車の利用台数は減っている。やっぱりそういうことよりも今身近なまちづくりに力を入れる、そのことで雇用なども増やしていき、経済も活性化するということが正しいのではないか。
- 住民サービスの他都市比較というのを見ても、必ずしも大阪市の住民サービスの現状が悪いという数字ばかりでもない。やっぱり恣意的でなくいろんな角度から冷静に議論をすべき。こういう問題を1回の選挙で決めるというようなこと

ではなく、やっぱり一定の時間をかけて議論すべき問題ではないか。

### 【主な意見】

(浅田座長)

- ・ 出発点が違うと言われるが、どこが違うのか。

(宮原委員)

- ・ 無駄な開発というのは、もともとのいい投資を二重にやってきたんじゃないで、悪い投資を二重にやってきたということ。そこが座長との違い。
- ・ 企業誘致の202億円を、もし安全安心を守る公共事業に使ったとすると、地元の建設業者の皆さんとかそういう人たちの雇用はこんなレベルじゃない。この10倍ぐらいの雇用ができた。202億円も使って500何人しか正社員ができないというのは、金の無駄遣いと言われても仕方ない。
- ・ 人や物や金に来るにしても、大阪の自然や緑、文化が大切にされてないとなかなか人は来ない。内需から大阪を温めていこうという点が我々との一番の違い。

(松井委員)

- ・ 日本各地を見たときに、何とか再生できる、右肩へ少しでも上げていける力がある地域はやっぱり都市。世界の投資を呼び込めるような大阪のあるべき姿というものをつくっていく必要がある。そうすると経済活動に必要なインフラは、しっかりと整備しながらどう呼び込むかというのを考えていくべき。
- ・ 財政調整基金やそういう積み上げたものを福祉と医療にばらまいては、将来の経済成長につながっていかないし、次の世代が働く場所がない都市になる。

### 《大橋委員(大阪維新の会)のプレゼンテーション》

○ 大橋委員から、「これからの財政運営～予算調整から財務戦略へ～」について、次のような意見表明が行われた。

- ・ 我々が主張している大阪都構想について、批判の論点で考えたときに、例えば、議会費などが増えるのではないかと、分割すれば財政破綻が起り格差拡大になるのではないかと、本当に交付税が確保できるのかといった論点がある。
- ・ しかし、府市を再編することで二重行政を解消し、余剰資産を売却することも可能。現在の大阪府、大阪市の一般財源ベースの歳出合計、約2兆6,000億円の例えば5%が解消すれば1,300億円程度、10%で2,600億円程度。1,000億円、2,000億円程度の経費の捻出ができる。
- ・ 入りを増やして出を制するというのを政治的に努力するのはもちろん、仮に交付税の増額が認められないということでも、十分に財源は回るし、行政サービスの向上も可能というのが、我々の考えている大阪都構想。
- ・ 適正規模として、30万人から50万人で大阪市域内を8つから9つに再編したときに、財政破綻とか格差拡大とかいう議論は論外であり、机上の空論。財政調整の

詳細設計は今後行政的に詰める必要があるが、区間の財政格差も是正されると我々は結論づけている。

- ・ 大阪府及び府内市町村はこれまで主に歳出削減を中心に、財政健全化に向けた努力をし、成果を得てきたが、全国の他の自治体と比べても依然厳しい状況。府内自治体の行政サービスは、6.7兆円と非常に規模が大きく、府内のGDPに占める自治体支出の割合も7%に及び、府内の自治体の資産は膨大なもの。
- ・ しかしその一方で、府民1人当たりの負債も非常に大きく、これらを管理するには、最先端の手法を導入する必要がある、新たな大都市制度の設計に当たっては、従来の歳出削減を超えた、財務戦略という考え方が必要。
- ・ まずは、不要・遊休資産の洗い出しと有効活用を行い、次に、収益を生み出す事業、例えば交通とか、水道等の利益を府民に還元する。そして、一層の行政効率化のための事業の管理のくくりの見直し、いわゆる自治体の枠を超えた広域化とか、水道事業のような垂直統合、あるいは民営化を行うなど。
- ・ かつての關一さんという市長は、大阪市に都市独特の問題が発生しても、大阪市の社会問題の解決には、大阪市に合った財政の仕組みが必要だというふうに考えて、市電や現在の関電、電力局で得た収益を社会サービスに回したというイノベーションを実行した。大阪の原点回帰をすべき時代が今やってきたのではないか。
- ・ 一口に大都市といっても、それぞれがその地勢、歴史などで培われた固有の個性がある。我々は、それぞれの都市の実情に応じた大都市制度を可能にしようとしている。
- ・ 大阪は、狭隘な府域の中心に大阪市が存在し、大阪市の面積も非常に小さい。大阪市の周辺には政令市の堺市を初め衛星市があり、大阪市に大きな経済等の集積がされている。集積のエリアは府域、さらには京阪神に拡大されているのが現状。
- ・ それに対して、横浜は、神奈川県を中心というよりも、23区を中心とした首都圏の都市の一部というような位置。
- ・ こうした現状を踏まえれば、大阪で特別市的な制度は的外れ。狭隘な府域の分断になり、都市圏の実情に合わない行政体の誕生で、二元行政が解決できない。めざすは、やはり大阪都構想、ワン大阪であり、都市経営の指揮官は一人、住民に身近な行政は区長、公選区長でというのが我々の主張。
- ・ 特別市がふさわしい地域もあり、都制度がふさわしい地域もある。都市の実情にそれぞれ応じた大都市制度を可能にしようというのが我々の主張。

## 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 資産といってもみんなの財産。自由に処理できるものではなく、どういう資産の性格かということをきちっと考えるべき。
- ・ 地下鉄は大阪府的にも随分貢献。累積赤字を解消し、黒字になっているものを何で民営化なのか。公営のまま、効率的で安全を守るサービスを維持・向上させるべ

き。もう少し具体的に一つ一つを吟味しないと、ちょっと乱暴な提起。

- ・ 累積赤字が解消したといっても、料金はほんのわずかしかが下がらない。どういう形で住民、利用者に返していくかというのは、大阪府や大阪市でよく相談したらいい話。もっと冷静に大阪市議会でも大阪府議会でも議論したらいいこと。
- ・ 民営化がすべて悪いとは言わないが、事故も起こっている。そういう弱点も見ないといけない。

(大橋委員)

- ・ 大阪市は、潜在的能力がそれだけあり、その潜在的な能力をどう生かせば、現在のこの凋落した大阪を再び輝かせることができるかということ。

(松井委員)

- ・ 地下鉄の利用者は7割が市民以外。でも、黒字は、利用者のサービスには返らず、大阪市内の特定の人たちの利益に変わっている。
- ・ 地下鉄の話が府議会で議論したところで、我々に権限はない。現実に決められるのは、大阪市議会の交通局の運営予算。

(紀田委員)

- ・ 民営化により安全性が低下するといった話は、何か根拠があるものではない。
- ・ 今回私たちが考えているのは、遊んでいる資産を処分することで少しは債務の削減に役立てるということ。債務の総額が下がると利払いの額が減り、府民のサービスに振り向けるような新しい事業を展開する余地が生まれてくるのではないか。





## ◇ 第5回 平成23年9月12日(月)

### 《大阪府域における統治機構のあり方》

- 資料351ページから380ページに基づき、浅田座長から、大阪府域における統治機構のあり方について、これまでの議論を踏まえ、前回提示の問題意識や論点に引き続き、統治機構のパターンイメージが提示された。

#### ＜統治機構のパターンイメージ＞

- ・ 今後の大阪にふさわしい大都市制度のイメージについて、将来的に道州制へ行くことを前提に、
  - ①中核市規模の基礎自治体へ再編
  - ②現行の都区制度を適用の再編
  - ③政令市権限を拡大して特別市
  - ④政令市存置だが区長公選の導入や行政区の権限強化など区長権限強化
  - ⑤政令市存置して都市内分権の5パターンに整理。

#### 【主な意見】

(宮原委員)

- ・ 関西州をゴールにすることは反対。今の市町村の現行制度を生かして、最小限、三位一体前の地方税財源に戻すことが先決。
- ・ 区長公選だけ見れば、プラスのように見えるが、懸念される面もある。今の区政との関係をどうするのか、区議会をどうするのか、新しくつくる区の制度、市の制度、行政の任務分担など具体的に議論しないと、むしろ懸念の方が大きいと思う。
- ・ 政治の中身を変えずに、制度を変えれば、何か良くなるというのは、幻想をふりまいているみたいなもの。
- ・ 財源を一定程度吸い上げる以上、今受けているサービスがマイナスにならざるを得ない。
- ・ 資料に書かれているのは、財源論であり、これで従来の行政水準が確保されるという証明になるのか。中核市はこの程度の財源が必要だとあらかじめ決めて、大阪市の税収をあてはめて、割振りして、何とかなるはずだと言われているに過ぎない。空論の上に空論を作っているようなもので、幻の城みたいなもの。
- ・ 区長公選にすれば、金もかかるデメリットがある。区の裁量予算を増やしたり、住民から公募された区民委員会を作り、予算の使い方を決める手法もある。大阪市全体の予算は大阪市会で決める。両方で一定の裁量予算の使い方を決める。いろいろなやり方をすれば、いくらでも住民の意思は反映される。

(松井委員)

- ・ 政治の中身を変えるというのが、まさに行政の統治機構の制度を変えるということにつながっていくと考えている。
- ・ 区長公選の議論になると、例えば、議会経費を24区に割り振っても、現状経費を超えないような議員数や報酬にすればよいのでは。むしろ、役所の機能については、

住民に近いところで基礎自治のサービスを提供でき、これほど住民の声が反映されることはない。

- ・ 一番問題なのは、今の大阪市では、何々区の政策の議論はできず、実現も不可能。その区の区民ニーズにあった政策をできない制度になっている。

(浅田座長)

- ・ 大阪市民に対して提供している住民サービスについて、一つの試算として、58%を行政区で行う住民サービス分として割振りし、42%を政令市権限部分、広域の部分に残すという資料を出している。

(紀田委員)

- ・ 広域と基礎の事務配分をやった上で、それに見合うだけの財源という大原則なので、住民サービスが悪化する、低下するということはありえない。

(徳村委員)

- ・ 区政会議が各区で行われているが、財政的な裏付けもないし、基本的に権限はほとんどないという状況で行政のしつらえた形でされている。
- ・ 役人区長のもとで、区民が主体となった区独自の施策というのは、なかなか反映されにくい。
- ・ 大阪市の行政が、人口が増えた都合で、地域を分断した事実がある。大阪市議員をした経験から、基礎自治体は市民の暮らしの下支えをする仕事に特化すべきと感じた。

(大橋委員)

- ・ 事務分掌、基礎と広域の事務をきちっと仕分けすれば、58:42の配分割合で問題ないのではないか。たとえ、区役所が幾ら独自予算を持ったところでも、権限は大阪市が依然コントロールし、大阪市の内部が責任を負う形となっている。

(新田谷委員)

- ・ どの程度の基礎自治体の規模の管理経費が一番効率的かと考えたときに、中核市レベルが、経費が少ない。一人の首長が住民の意見を隅々まで聞ける範囲は、30万人が限度だと思う。

### 《新たな大都市制度における議会のあり方》

○ 資料339ページから350ページに基づき、浅田座長から、新たな大都市制度における議会のあり方について、論点整理が提示された。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 議会が設置されるということで、代議制のあり方として、選挙区制、比例代表制、選挙区制と比例代表制との併用の3パターンを提示。</li></ul> |
|---|

### 【主な意見】

(松井委員)

- ・ 議員の代議制の一番大事なところは、一票の格差。格差問題の是正は、一選挙区であれば、格差なしとなる。さらに、政策を競うのであれば、比例代表がいいのではないか。大阪で言えば、大阪大選挙区の比例代表ではないか。

(宮原委員)

- ・ 日本では、有権者の意識が、今の政党や政治集団に収れんしているかと言えば、違うと思う。現実的には、選挙区制と比例代表制との併用ではないか。
- ・ 選ばれる側の議員が議会のあり方を議論するのは間違いであり、問題提起くらいまでではないか。選ぶ住民が議会のあり方を議論すべきである。

(紀田委員)

- ・ 住民の意見をどのように反映させるのかという点に尽きる。広域自治体にふさわしい選挙区制というものをこれから議論していかないといけないと思う。

(中野(隆)委員)

- ・ これまでの地域代表選出というより、もっと広域的なことも主眼においた新しい議会のあり方を考えていくべきではないか。

(徳村委員)

- ・ 大阪市域内では、府会議員が市会議員を兼任するとしても、十分仕事ができると思う。

### 《報告書(イメージ)》

- 浅田座長から、新たな大都市制度検討協議会報告書(イメージ)について提示された。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 今回の報告はあくまでも「中間報告」ということで、現時点での各会派の見解を掲載するもの。</li></ul> |
|---|

## ◇ 第6回 平成23年9月21日(水)

### 《宮原委員(共産党)の意見表明》

○ 宮原委員から、「大阪府議会・大都市制度検討委員会でのこれまでの私の主張のまとめ―第6回協議会にあたって―」について、次のような意見表明が行われた。

- ・ 大都市制度を検討する上で、前提として、大阪府政や大阪市政の中身を、府民の暮らしや大阪経済振興を重点としたものに切りかえていく、座長が問題提起した「大阪府と大阪市が十分に協議することなく、独自に行政運営してきたことが投資の分散を招いてきた」ことに対する反論、橋下府政の私の評価を書かしていただいている。
- ・ 東京でも格差あるいは貧困が拡大し、大変である。国民の暮らしが大変というのは全国共通ではないか。橋下府政のもとでも、経済の落ち込みが止まっておらず、破綻しつつあるのではないか。
- ・ 大阪府、大阪市は今の制度のままで協力するだけでも随分のことができる。
- ・ 基礎自治体それぞれの特徴を生かして、住民自治や地方自治が可能になるように、国や大阪府がやったらいい。
- ・ 大阪市の問題は大きなテーマだが、住民自治の拡大は、各区ごとの住民委員会などをつくることが考えられる。
- ・ 住民自治や政令市のあり方をどうするかの問題は、議会だけでなく、住民参加で一定時間をかけて、少なくとも3、4年位は議論して決めるべき。

### 《大橋委員(大阪維新の会)の意見表明》

○ 大橋委員から、「大阪維新の会の考え方(協議事項に関する大阪維新の会大阪府議会議員団からの提案・見解)」について、次のような意見表明が行われた。

- ・ 我々がめざすべき方向として、国、広域自治体、基礎自治体の役割分担の明確化をメインに据えている。そして、住民自治の拡充、これは財源、権限、責任を持って地域経営を行うという地方政府の確立である。
- ・ この目標を達成するには、国の出先機関の移管等とあわせ、次の3つが不可欠。1つは府市の再編、2つは広域機能の一元化、そして区長公選の導入と考えている。
- ・ 現在、改めて大阪府にふさわしい大都市制度の議論をすべきであり、それぞれの大都市の実情に応じ、大都市制度がいかにあるべきか、改めて議論すべき時期が到来していると考える。
- ・ 府市で統一した戦略を描き、トータルでの効果的な施策展開が図られていれば、違った道もあったはず。今こそリーダーシップを発揮し、方向性を決し、そのもとで期限を区切って協議を進め、府市再編を実現すべきである。
- ・ 工程として、4年を目途に府市再編により大阪都、そして、特別自治区を実現

していきたい。

- 大阪府域における広域自治のあり方について、広域機能の一元化をめざし、大阪全体としての統一的な戦略に基づき、選択と集中した取組みを行い、大阪の都市としての競争力を飛躍的に高める必要がある。
- 大阪府域における基礎自治のあり方について、行財政基盤を充実すると同時に、自らの自治体のサービスや施策を住民自ら決定できるような住民自治機能を向上させていくことが不可欠。
- 財政調整の仕組みについて、制度設計次第では財政調整は可能であるが、新たな都と特別自治区の具体の役割分担の検討に併せて、財政調整制度の制度設計についても詳細決定を行っていく必要がある。
- 大阪市から府域への集積の広がりや踏まえると、大阪府全体を特別自治市にする必要がある。現在の大阪市に30万人規模の公選区長の特別自治区を設置するのが必須条件である。これにより、特別自治市が府域に広がり、都市集積を活かし、大阪全体の広域行政を担える。
- 都市の実情に即して、広域機能が十分発揮できるということが我々のポイントであり、大阪都、大阪特別自治市という名称に拘っていない。

### 【主な意見】

(宮原委員)

- 大阪市あるいはその周辺市のあり方をここで方向性を出すのは反対である。
- 今の国の地方税財源制度の改善を求めないのか。  
府内の人口 20 万人、30 万人の市がある程度うまくいっているから、それをモデルにするのはいかなものか。  
生活保護率の高さなど行政需要が多いことを抜きにして、職員数を比較するのはいかなものか。
- 国保はどういう方向性を考えているのか。国保は、国の関与をどう増やすかということなしには、解決しない。
- ケースワーカーはプライバシーにかかわる仕事であり、公務員であるべき。その理由としては、住民の皆さんの幸せを守りたいから。
- 260万人の規模の政令市の場合に、一定の住民自治拡大のための取組みが必要ということは確かだが、今の大阪市ができていないという意味ではない。

(大橋委員)

- 国へのはたらきかけは、基幹的なスパンとスピード感、実現可能性を総合的に考えながら、国へ訴えていく。  
府内市町村人口1人当たりの行政経費では、20万人、30万人の規模が効率的であると認識している。  
国保は広域連合など負担と給付の整合性を図った制度設計ができればいいと考えている。

(宮本委員)

- ケースワーカーについて、地域別に配分するのではなく、高齢世帯など原因別にサ

ポートするやり方をしているので、大きな規模で柔軟な対応ができるようになると、実態的に対応しやすい。

(新田谷委員)

- ケースワーカーも一定公務員でない方にやっていただければ、別に公務員の数と比例しなくてもいいという認識を持っている。
- 国保は府内全域一元化して、できれば、国保料は一番安いところに合わせるのが一番いいと思う。その財源は、効率的な行政をして、浮いた人件費から持ってくる方法を取りあえず考えて、最終的に国から財源を持ってきてもらえばよい。

(松井委員)

- プライバシーにかかわる事でも、公務員以外でも十分やれると思う。国保は持続可能にするため、一元化しないと、市町村がもたないとの認識。

(紀田委員)

- 住民自治は260万人の大阪市では全くできていない。だから各区ごとの住民委員会は必要という理解でよろしいか。
- GDPが増えても住民は豊かになっていない理由が内部留保の増大にあると宮原委員は主張されているが、このストーリーにかなり違和感があり、この見解に賛成できない。

◇ 第7回 平成23年9月27日(火)  
《報告書の内容確認》



## 6 協議事項に関する会派の考え方

◇ 本協議会は、平成23年5月定例会で可決の「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設置条例」に基づき設けられたもの。平成23年7月14日の第1回協議会から9月27日の第7回協議会まで、条例第3条に規定の以下の協議事項について、順次議論を重ねてきた。

1. 大阪府域における統治機構のあり方
2. 大阪府域における広域自治のあり方
3. 大阪府域における基礎自治のあり方
4. 大都市行政における税財源と財政運営のあり方
5. 新たな大都市制度における議会のあり方

◇ 本協議会のこれまでの議論を踏まえると、次の点については、委員間で問題意識が共有されたと考えている。

大阪府民の暮らしは厳しさを増し、大阪の経済は長期低落傾向にあり、大阪にふさわしい大都市制度のあるべき姿を検討していく必要があるという重要な論点は共有されたものの、その解決方法や制度改革のプライオリティ、スピード感などについては会派間で見解が異なっている。

したがって、この報告書では、中間的なとりまとめとして、大都市制度に関する議論を更に深めていくという役割を果たすため、両会派から示された見解、意見を、言わば両論併記という形でお示しする。

## 7 巻末資料

### ◇ 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設置条例

#### 大阪府条例第八十二号

##### 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設置条例

社会、経済、財政などの面で「大阪」の状況がより厳しさを増す中で、広域自治体である大阪府と基礎自治体であり地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市である大阪市が、十分に協調することなく、それぞれに独自に行政運営している現状は、二重行政、投資の分散を招き、結果として大阪の成長を妨げることから、大阪府域全体からみると看過できず、大阪にふさわしい新しい大都市制度を早急に構築する必要がある。

大阪にふさわしい新しい大都市制度を構築するに当たっては、住民の代表機関である大阪府、大阪市及び堺市の各議会での議論はもとより、三者での連携した議論が行われ、今後の大綱となるべきものを制定すべきである。

よって、大阪府議会は、大阪市議会及び堺市議会に対して、三者合同での議論の場を求めるとともに、大阪府議会での協議の場を設置するため、この条例を制定する。

#### (設置)

第一条 大阪府議会において、大阪府域における新たな大都市制度を検討するため、協議会を設置する。

#### (名称)

第二条 協議会は、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（以下「協議会」という。）という。

#### (協議事項)

第三条 協議会は、次に掲げる事項について協議を行う。

- 一 大阪府域における統治機構のあり方に関する事項
- 二 大阪府域における広域自治のあり方に関する事項
- 三 大阪府域における基礎自治のあり方に関する事項
- 四 大都市行政における税財源と財政運営のあり方に関する事項
- 五 新たな大都市制度における議会のあり方に関する事項
- 六 その他大都市制度の検討に必要な事項

#### (組織)

第四条 協議会は、委員二十人をもってこれを組織する。

- 2 委員は、議長及び各会派から推薦のあった議員とする。
- 3 協議会に座長を置く。
- 4 座長は、議長をもって充てる。
- 5 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が予め指定した委員が座長の職務を代理する。

#### (会議)

第五条 協議会の会議は、座長が招集する。

2 座長は、協議会の議事を整理し、秩序を保持する。

3 協議会は、委員の定数の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

4 協議会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、座長の決するところによる。

5 前項の場合においては、座長は、委員として議決に加わることができない。

6 協議会の会議は、公開とする。

(専門的事項の調査)

第六条 協議会は、大阪府議会に対して、第三条の協議事項に関し、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第百条の二の規定により、必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることを求めることができる。

(報告)

第七条 座長は、協議会の協議結果を平成二十三年九月三十日までに大阪府議会に報告するものとする。

(委任)

第八条 この条例に定めるもののほか、協議会の会議その他協議会の議事の運営に関し必要な事項は、座長が会議に諮って定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

◇ 大阪府域における新たな大都市制度検討協議会委員名簿

平成 23 年 7 月 14 日現在

協議会役職名・会派名		氏 名
座 長		浅 田 均
委 員 (19 人)	大阪維新の会大阪府議会議員団 (10 人)	青 野 剛 暁
		岩 木 均
		大 橋 一 功
		紀 田 馨
徳 村 聡		
中 野 稔 子		
中 野 隆 司		
新 田 谷 修 司		
松 井 一 郎		
宮 本 一 孝		
	日本共産党大阪府議会議員団 (1 人)	宮 原 威
	公明党大阪府議会議員団	} 推薦者なし
	自由民主党大阪府議会議員団	
	民主党・無所属ネット大阪府議会議員団	

(敬称略、五十音順)

1. 協議会設置条例第 4 条第 5 項の規定に基づき、松井委員を座長の職務代理者に指定する。
2. 委員に事故があるときは、座長の承認を得て、その所属する会派からの職務代理者が会議に出席することができる。



## 【第2部】

# 協 議 会 資 料

第1回～第6回の  
協議会資料を添付