

まちづくりにおける市町村との
連携のあり方調査特別委員会

報 告 書

(平成21年5月～平成22年12月)

大 阪 府 議 会
まちづくりにおける市町村との
連携のあり方調査特別委員会

はじめに

人口減少や少子高齢化が進展する中、国内外での都市間競争が激化しています。これまでの人口増加や経済成長に伴う都市の規模拡大を中心としたまちづくりから各地域が個性を持った活力あるまちづくりに転換することが求められています。

また、財政上の制約がある中、まちづくりを進めるには、蓄積された社会資本や培われた歴史、文化資産、自然資源を有効に活用するとともに、府全体として調和のとれたものとなるよう府は広域自治体として市町村との連携及び市町村間での連携をさらに進める必要があります。

このような現状を踏まえ、インフラ整備や都市景観づくりにおける方向性とそのために必要な市町村との連携のあり方について総合的に調査検討するため、大阪府議会では、平成21年5月、「まちづくりにおける市町村との連携のあり方調査特別委員会」を設置しました。

本委員会では、学識経験者から専門的な意見の聴取を行うほか、今後のインフラ整備や都市景観づくりの方向性及び市町村との連携のあり方について参考となる事例を視察するなど、約1年半にわたり効率的、効果的に調査検討を進めてきました。

また、理事者との質疑を通じて、今後のまちづくりにおける市町村との連携のあり方について幅広い提案を行ってきたところです。

今回、これまでの調査検討内容について、今後の府政運営に資するため、その概要を本報告書にとりまとめました。

なお、審議の詳細につきましては、本特別委員会の会議録をご覧いただきたいと存じます。

平成22年12月

大阪府議会まちづくりにおける
市町村との連携のあり方調査特別委員会
委員長 樋口 昌和

目 次

1 運 営 方 針	1
2 審 議 経 過	2
3 審 議 概 要	3
第1回 平成21年 8月 3日 (月)	3
第2回 平成21年12月 8日 (金)	8
第3回 平成22年 8月 3日 (金)	14
第4回 平成22年 9月14日 (火)	15
第5回 平成22年12月 8日 (水)	34
4 主な提言・提案の取りまとめ	35
5 委員会設置要綱	39
6 委員名簿	40

1 運 営 方 針

1 委員会の役割

国内外での都市間競争が激化する中、これまでの経済成長に伴う都市の規模拡大を中心としたまちづくりから、各地域が個性を持った活力あるまちづくりに転換していく必要がある。

大阪においては、高密度の市街地や豊かな自然、歴史・文化面でのストックが数多くあるが、主として府や個々の市町村が各々に計画を策定し、施策に取り組んできたことから、これらの大阪の持つ強みを生かしきれていないのが現状である。

このような中、今後のまちづくりにおいては、これまで蓄積した都市ストックを活用し、大阪府域全体の発展が図られることが重要である。そのためには、市町村のそれぞれの強みが発揮され、かつ、府全体として調和のとれたものとなるよう、府は広域自治体として市町村との連携及び市町村間での連携をさらに進めていく必要がある。

このため、本委員会では、まちづくりにおける大阪の現状と課題を踏まえた上で、大阪府域全体の特色のある発展を図っていくためのインフラ整備・都市景観づくりの方向性や、そのために必要な市町村との連携のあり方について総合的に調査検討する。

2 主な調査検討項目

設置要綱に掲げられた目的を踏まえ、効率的・効果的な運営を図るため、概ね次の2つの調査検討項目を設定し、それぞれ専門的な見地から調査検討を行うものとする。

- (1) 大阪府域全体の特色ある発展を図っていくためのインフラ整備・都市景観づくりの方向性について
- (2) まちづくりにおける市町村との連携のあり方について

3 運営方法

- (1) 委員会を効率的に運営するため、代表者会議を設置し、状況に応じた調査項目の検討並びに関係部局の設定などについて機動的に協議を行うものとする。
- (2) 具体的な調査項目について集中的に審議することとする。
- (3) 調査検討項目に関し、
 - ①学識経験者等有識者からの意見聴取及び意見交換
 - ②委員相互の意見交換、提言・提案の検討
 - ③理事者からの説明聴取及び質疑、提言・提案などを通じ、審議を行うものとする。
- (4) 他府県視察等については、審議の過程で必要が生じた場合に行うこととする。
- (5) 委員会活動の成果を報告書としてとりまとめる。

2 審 議 経 過

第1回 平成21年8月3日（月）

委員会の運営方針等について

理事者からの説明聴取

- まちづくりの取組み（都市整備部）
- 「みどりの大阪推進計画（仮称）」（環境農林水産部）
- 「大阪ミュージアム構想」（府民文化部）

第2回 平成21年12月18日（金）

外部講師による講義

「地方分権型社会の総合的まちづくり」

（講師） 加藤 晃規 氏（関西学院大学副学長・総合政策学部教授）

第3回 平成22年8月3日（火）

ケーススタディ（管内視察）

- 大阪駅北地区再開発
（大阪駅北地区先行開発区域PRセンター：梅田スカイビル内）
- 第二京阪道路沿道まちづくり
（寝屋川市寝屋南地区、枚方市茄子作・高田地区、交野市星田北地区、枚方市役所）

第4回 平成22年9月14日（火）

理事者に対する質疑及び提言

（政策企画部・総務部・府民文化部・福祉部・健康医療部・商工労働部・環境農林水産部・都市整備部・住宅まちづくり部）

第5回 平成22年12月8日（水）

委員会報告書について

3 審 議 概 要

第1回 平成21年8月3日（月）

今後の委員会の運営方針、調査検討項目及びスケジュールについて審議した。

また、府関係理事者から、インフラ整備、都市景観づくり、市町村連携をキーワードに、それぞれ一例として「まちづくりの取組み」、「みどりの大阪推進計画（仮称）」及び「大阪ミュージアム構想」について説明を聴取した。概要は次のとおりである。

理事者からの説明

（まちづくりの取組み）

市街地整備課の所管するまちづくりの事業手法としては、ハード系の2本柱である土地区画整理事業と市街地再開発事業、ハード・ソフトの両面の要素を持ち、3つ目の柱ともいえるまちづくり交付金事業、ソフト系の地域の魅力・顔づくりプロジェクト等がある。これらの事業手法をフル活用して、都市基盤整備とまちづくりを推進する。

区画整理事業につきましては、箕面森町事業の推進とともに、良質な都市空間の形成を図るため、道路、公園等の都市基盤施設の整備促進と土地区画の整序による宅地の利用増進に向けて、市町村や組合等が行う土地区画整理事業に対して助成や指導監督等を行っている。

再開発事業につきましては、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、中高層耐火建築物や公共施設の総合的な整備におきまして、市町村や組合等が行う市街地再開発事業に対して助成や指導監督等を行っている。

まちづくり交付金につきましては、地域の住民生活の質の向上と経済・社会の活性化を図るため、歴史、文化、自然環境等の特性を生かした地域主導の個性あふれるまちづくりの実施に向けまして、市町村が行うまちづくり交付金事業に対して指導監督を行っている。

また、他地区の提案事業の活用事例等の情報提供により、市町村に積極的な制度活用を促すとともに、府の道路事業を初め多様な事業との連携により、事業効果を高めるモデルを示すなど、まちづくり交付金のより効果的な活用を促す。

地域の魅力・顔づくりプロジェクトにつきましては、「駅（えき）」周辺を多様な関係者——鉄道・バス事業者、商店街、学校、行政等が協働し、魅力ある空間に再生することでまちの活性化を図り、大阪の活性化につなげていくことを目的にしている。

大阪府は、地域の課題解決に向け、関係者間のコーディネーター役を担い、現在までに29カ所で協議会等を立ち上げ、プロジェクトを実施しているが、

今後は、大阪ミュージアム構想における展示物を含む駅周辺がまちの顔となるよう、新たな連携も図りながらプロジェクトを進めていく。

(みどりの大阪推進計画（仮称） について)

「みどりの大阪推進計画」の位置づけは、「将来ビジョン・大阪」で示している「みどりの風を感じる大都市 オンリー1」の実現プランの1つである。

これまで緑に関する計画としては、府自然環境保全条例に基づき策定している「みどりの大阪21推進プラン」と、主に都市計画の観点・手法で策定している「広域緑地計画」の2本立てであったが、今回これを統合する形で新たに策定するもので、本計画は、都市緑地法に基づき市町村が策定する「みどりの基本計画」の指針ともなっている。

次に、計画案の概要について、まず、府域全体の緑地面積は、森林、農地で減少傾向であるが、約4割を維持。また、市街化区域内の緑被率は、樹木・樹林地が9.9%の水準となっている。また、府民のみどりに対する意向、意識をアンケート調査したところ、都市部にみどりが少ないと感じる府民は約8割、みどりに対する期待については、空気浄化、いやし効果、環境の改善などを答えられる方が多いとの結果となっている。

次に、みどりを取り巻く課題と対応について挙げると、1点目は、東京などと比べ周辺部の山地と都市が近接しているという特性を生かした広域的なみどりのネットワークが必要という点。2点目は、量だけでなく質も向上させる、府民が実感できる身近なみどりづくりが必要という点。3点目は、府民やNPO、企業などとの連携・協働の機運を生かした取り組みを進める必要がある。

これらの課題を踏まえて、4つの基本戦略を掲げている。

まず、基本戦略1は、みどり豊かな自然環境の保全・再生ということで、周辺山系、農空間、臨海部などの豊かな自然を保全あるいは再生し、大阪を取り囲む骨格となる緑の基盤を育てようとするものである。

具体的な対策としては、放置森林対策や農空間保全地域の指定、堺七一三区の共生の森などを盛り込んでいる。

また、基本戦略2では、みどりの風を感じるネットワークの形成を掲げている。これは中央環状線などの主要道路、淀川、大和川などの主要河川、府営公園などの大規模公園を軸あるいは拠点としてより充実させるとともに、これらの連続性や厚みなどを確保していこうとするものである。

特に重点的に取り組んでいこうとするものとして、周辺山系から大阪湾につながるみどりの連続性をより確保しようという観点から、(仮称)みどりの風促進区域の設定を検討している。これは、主要道路や河川を軸としながらその周辺部を含めて促進区域として区域設定し、民有地での緑化支援や誘導を市町村とともに連携しながら重点的に進めていこうとするものである。

次に、基本戦略3として、街の中に多様なみどりを創出という戦略を掲げている。

軸や拠点となる緑から、さらに、まちなかにみどりを広げていこうとするも

ので、別途計画を策定しており府有施設の緑化のほか、自然環境保全条例に基づく建築物緑化促進制度の強化、屋上や壁面、駐車場など都市部における多様な緑化の促進を示している。

次に、基本戦略4として、みどりの行動の促進を掲げている。

例えば、現在、校庭芝生化で実践しているみどりづくりを通じた地域力の再生やアドプトプログラム、企業のCSR活動との連携で進めている府民、NPO、企業との連携をさらに発展させることを目指している。

最後に、計画期間と目標、指標につきましては、まず計画期間につきましては、2025年までとしている。また、緑地の確保目標については、緑地の府域面積に対する割合を4割以上確保すること、さらに緑化の目標につきましては、芝生など草地も含む緑被率を現況の1.2倍の20%に引き上げるという設定をしている。

この目標設定につきましては、従来、樹林・樹木に限定して15%という目標設定であったが、ヒートアイランド現象の緩和や都市景観の創出という観点から、市街地部において芝生化や屋上緑化などの樹木以外の緑化も含めてみどりをふやす必要があるということから、草地も含めたものに目標設定を改めたものである。

また、その他の指標として、府域にみどりがあると感じる府民の割合を現状の約5割から8割へ、また最近みどりに触れた府民の割合を約4割から8割にふやすという目標も設定している。今後、パブコメによる府民意見や市町村の意見なども踏まえて成案化したいと考えている。

(大阪ミュージアム構想について)

大阪ミュージアム構想とは、大阪のまち全体をミュージアムに、魅力的な地域資源を展示品や館内催しに見立て、地域住民、市町村、大阪府がそれぞれの役割のもと総力を挙げて大阪全体を輝かせ、人々が感動し楽しむ大阪を創る、いわば大阪・地域の魅力づくりの府民運動として取り組んでいるものである。

府内各地にある歴史的なまちなみや豊かなみどり・自然など、魅力的な地域資源を発掘・再発見し、それらを磨き・際立たせ、結びつけ、内外へ情報発信することとしている。こうした取り組みを行うことによって、府民の方々がご自分の住んでおられる地域への愛着が高まったり、コミュニティ活動が活発になるなどして、ひいては大阪のイメージアップや観光集客にもつながり、元気で笑顔あふれる大阪の実現につながっていくものと考えている。

構想推進の3つのステップを説明させていただく。

第1ステップである「発掘・再発見」では、新たに何かをつくり出すということではなく、今ある魅力的なものを発掘、再発見し、大阪ミュージアムの展示品や館内催しとして登録する。具体的には、府民の皆さんに大阪ミュージアムに登録するのにふさわしいものをそれぞれのジャンルごとに推薦いただく。

①歴史的な街道、レトロな建造物などの建物・まちなみ。②子どもから大人まで楽しめる公園、心がいやされる棚田などのみどり・自然。③なにわの伝統

野菜、にぎわいのある市場などの食・生活。④伝統芸能を体感できる施設などの芸能・娯楽。⑤地元の風物詩となっている祭り、全国のアスリートが目指すスポーツ大会などの祭り・イベントなどのジャンルごとにご推薦いただき、その所在地の市町村との協議を経て、21年1月に971件の魅力ある地域資源を登録した。また、それらの中から大阪ミュージアムを代表する登録物として、21年3月に61件のベストセレクションを選定した。

第2ステップの「磨き・際立たせ」では、登録物を演出し、大阪ミュージアムを楽しめる仕掛けづくりを行って行く。具体的には、市町村などが行う魅力づくりを支援する補助制度を今年度から創設した。

対象となる事業は、①登録物を磨き、際立たせ、結びつけるために実施する事業。②登録物を活用して実施するまちづくり事業及び③これらの事業を実施する団体などへの助成事業である。府内すべての市町村を対象として、総事業費の2分の1以内、限度額は5百万円としている。

21年度の事例では、千早赤阪村の棚田のライトアップを行う際に、来訪者向けの自己処理型トイレの設置などの補助を行う予定にしている。

第3ステップの「結びつけ・発信」では、登録物同士をストーリー性を持たせて結びつけ、それらの魅力を点から線へ、線から面へ広げ、府の内外に発信していく。

具体的には、登録物を活用して重点地域を中心に実施される複数のイベントを季節ごとのコンセプトに基づいて結びつけ、地域の魅力を発信する特別展を開催していく。21年度は、河内地域を重点地域に位置づけ、春は桜、夏は灯籠に照らされるまちなみなどをコンセプトとして開催している。

22年度は泉州地域、23年度は北摂地域を重点地域として取り組む予定にしている。

地域住民、市町村、大阪府の役割分担について、地域住民の方々にはこの構想の主役として、建物・まちなみやみどり・自然などの展示品の保全、また祭りやイベントなどの催しへの参加などを行っていただくことにしている。また、市町村においては、地域のコーディネーターとして、地域の魅力づくりのコンセプトづくりや登録物を磨き、際立たせる取組みなどを実施していただくこととしている。大阪府は、それらの取組みを結びつけるための連携体制づくり、内外への大阪の魅力情報の発信などを行っていく。

最後に、大阪ミュージアム構想推進のための財源だが、大阪ミュージアムを応援していただいている多くの方々から寄附をいただき、大阪ミュージアム基金に積み立て、これを市町村補助金や特別展負担金などに活用して地域の魅力づくりを支援している。

委員との質疑応答

(委員) 区画整理事業と市街地再開発事業について、事業中というのが、区画整理であれば17カ所、市街地再開発は11カ所あるが、古い事業はどのような進捗状況か。

(答弁) 市街地再開発事業について、まず、大阪市の阿倍野地区は、事業年度としては各地区によって違う。一番古いところでは昭和53年度から実施しており、平成22年度で終わる予定。他の地区においては、例えば直近では昭和60年度から実施して、平成22年度に終わる予定。

それと、柏原につきましては平成11年度から実施、平成20年度まで。あと古いところは、高石で平成9年度から実施し、現在事業中という形で長引いている。

次に、区画整理事業について、全体で17地区であるが、そのうち古いところは、昭和43年度から四宮で事業を行っている。今年度換地処分という形で今予定している。あと、平成7年度から行っている岸和田の尾生久米田につきましても、現在相当に進捗しており、おおむね完了に近いところである。あと、国際文化公園都市が平成6年度からである。

(委員) みどりの大阪推進計画(仮称)について、この中で、府域全体の緑地面積は約4割を維持と書かれているが、これは他の都道府県と比べたらどういう水準にあるのか。

(答弁) これは施設系緑地ということで、府営公園、街路樹など、そういった施設系の公園と、あと地域性の緑地ということで、自然公園法とか森林法とか、法律で指定されているところである、それを合わせた面積は、森林面積が全国で一番少ないので、他府県と比べれば少ないと認識している。

第2回 平成21年12月8日(金)

関西学院大学副学長・総合政策学部加藤晃規教授を有識者として招聘し、「地方分権型社会の総合的まちづくり」について、意見を聴取した。概要は次のとおりである。

関西学院大学副学長・総合政策学部 教授 加藤 晃規 氏

1. 人口減少社会と関西圏の土地利用

21世紀は高齢少子化で人口は減るよと。問題は、2025年ぐらいには都道府県単位で見ても確実に縮小社会に行くということである。

私たちは都市の力をまずは人口規模で見る。それから、都市というのは商業機能、位置的機能というものを持っているので、ここでは小売吸引力というもので見ている。

もう一つは、昼間と夜の人口を比較したときに、よそからたくさんの方が昼間に入ってきているという比率で昼夜間人口比率というものがある。いずれも、そういうものが大きいところ、あるいは100%を超えてるところが地域の核になる。100を超えてるところは、大阪市はもちろんであるが、吹田市がバランスし、守口、泉佐野、大東、門真、摂津、東大阪といったところが一応よそから人々を昼間吸引している。逆に、数値の非常に低いところ、阪南とか交野とか、あるいは河内長野なんかも、流出している。住宅都市としては機能していると考えればいいわけであるけれども、圧倒的に大阪市の吸引力が高いというのが大阪府の構造である。

それから、国際化とか情報化は首都圏に比べたら極めて遅れている。しかし、対事業所サービス従業者数とか一番下の学術・開発研究機関従業者数で見ても、無茶苦茶に悪いということでもない。そこそこの力をまだ発揮し得ている。この辺をいかに落とさないように維持するかということが国際化、情報化、グローバルイゼーションの中で共通、特に関西では課題としてあるのではないかというふうに言われている。

北ヤードでは、物すごい容積のビル群が用意されているし、大阪市では、水都ということで水都再生、川沿いを世界水準に合った景観、経済地区にしている。それから、ベイエリアも、もちろん法的整備もある。今やパネルベイと言われる大阪湾岸部にあるいは関西湾岸部にはまとまった土地がないということで、工場の進出意欲に対応する土地がなかなか用意されていない。これは、尼崎市、大阪市、堺市だけに限らず、全体的に足りないというような状況になっている。

また、都市再生の緊急措置法の中で、大阪の密集市街地もきちっと位置づけられているけれども、この事業を行うには余りにも金がかかり過ぎる、効果がすぐ出ないというよりも、とにかく金がかかり過ぎるということでなかなか進んでいない。主に大阪市の外辺部——インナーシティと言われるところ、それ

と中央環状線の沿線にばらばらと典型的に見られるものが存在している。これをどうするのかということが都市再生の上では大きな課題になってきている。

関西の土地利用の課題ということで、首都圏に比べて、事業所の減少とか中心市街地の空洞化、密集問題などがとりわけ深刻な問題としてはある。大阪市自体の問題としては、都心部に中枢エリア、いわゆるCBD（セントラル・ビジネス・ディストリクト）と言われるものであるが、東京首都圏に比べると少ない、あるいはないと言っていい。

そのかわりに、混在型といって、いろいろな機能——商、住、業務、工業的なものが混在的に土地利用をされているというのが特徴的であるので、それはある意味で逆手にとって地域の特性にできる時代がやってきているようにも思われる。

大阪市内の容積率を見ますと、計画と実態では非常に乖離している。実態は、185%ぐらいしか大阪市内では容積は消化していない。計画では、その倍以上が与えられている。そのことの意味するものは、まだまだ大阪市内にはいろいろな活動を吸引する余力があるということである、余力がいっぱいある。その分どこが被害を被るかといえば、当然のことながら大阪府下の各衛星市町村が被ることになる。

それから、土地利用をしたいというそのニーズがどれだけあるかというものを土地利用強度という言い方であらわしているけれども、圧倒的に北高南低で、北のほうに国土軸上に、はっきりそれは集中しつつある。

2. 都市地域マネージメント—EUのシティーリージョン（都市地域圏）

EUが言っている都市地域圏——都市を中心にした地域づくり、シティーリージョンという言い方をしているけれども、3点に簡単にまとめさせていただくと、地域経済化における創造センターとして機能する都市、この役割というのは非常に大きい。地域経済の中心はやっぱり都市である。そこでイノベーションが当然起こり得る。職人も含めてイノベーションしているわけである。それは、日常的なフェース・ツー・フェースの関係があるからこそ、信頼の経済がここで起こっているということ。信頼の経済というものが実は地域社会の中で起こって、これが非常に効率的に産業連関をつくり出している。そういう空間の近接点というものはどのぐらいの距離なのかというと、日本で大体50キロぐらいの範囲で、つまりちょっとした行き来ができる、あるいは地域運命共同体を感じられる、昔の言葉で言うとふるさと意識があるというのでしょうか、そういった1つのイメージが上がってくる。

2番目には、ポリ・セントリックとモノ・セントリックという1つの核、いわゆる首都圏がそうであるが、関西圏はポリ・セントリック、多極型のセンターを持っている。近畿は、京阪神という多極型の都市地域圏だと考えていいと思うけれども、合意形成という点でなかなかしにくいところが実はある。それをいかに乗り越えるかということが課題だと思う。

近畿は、関西は一つ一つというふうに昔から言われるけれども、そこを超え

て広域的な合意形成が必要になるのではないかと思う。

それから3番目に、先ほど総合的なまちづくりと言ったが、従来型のインフラ整備ではなくて、都市地域圏で、少なくともEUで行われているのは、環境と経済と社会と文化のバランスある発展、その中で特に重要視されているのが都市と農村との関係、これをしっかりと機能させるということが戦略として描かれている。これは都市地域圏の空間戦略の基本である。

3. 創造都市政策とメガリージョン

もう1つの都市発展戦略のキーワードは、創造都市である。

人口と経済活動、特許登録数、ノーベル賞級のスター科学者の数といった指標の集積したところが、実はGNPあるいは経済力として非常に強いという相関性がある。世界にはそういう地域が40ぐらいある。

これをメガ・リージョンと呼んでいるが、日本では4つぐらいある。北海道の札幌を中心としたエリア、それから東京を中心とした、北陸と東北も入っちゃってるんですけど、それから大阪、名古屋は一緒くたです。そして南九州のほうにもう1つ。日本には四つある、すごい国だという言い方もしている。

こういうメガ・リージョンは、世界経済の真のエンジンになりつつあるということをいろんな指標を使って証明していただいているが、その中に、都市力を示す3つのTというのがある。タレントのT、大学卒業者とか院卒とか、そういう人材の話である。2番目のTはテクノロジーで、専門的技術者、管理職などについている従業員の割合。3番目のTとして、外資系企業とか本社とか外国人とか、そういうものを指標化して、そのパーセントを見ているわけである。

この3つのTが比較優位であるほど、その都市なり地域なりは将来性があるという結論を導き出している。これが創造都市政策の根幹になっている。

これをより多く、つまり高学歴社会あるいは国際的な人間を多く、そしてテクノロジー、いろんな新しい技術を中小企業、職人も含めて開発するような環境をつくっていくということが創造都市づくりであり、そういう地域マネジメントをしなければだめだということになっている

4. まちづくりにおける市町村との課題と大阪府の役割

大阪府下を大きく5大地域に分けられて、その中が幾つかに分かれて、今8つのサブ地域があるが、どうしても人口の偏りは北のほうに見られる。ただ、伸びていうと、意外と南河内とか泉南のほうでも人口が伸びている。先ほど北高南低と言いましたけれども、全体的に各地域とも人口は横ばいで安定的に推移してきている、20年先も似たようなものだろうなと思う。

そういう状況の中で、もし仮にそれぞれの自治体が自立した都市の連携を望めるとしたら、6つぐらいのポイントが一般論としてはある。

住民都市ではだめである、市民都市にならないといけない。市民都市というのは、受益と負担の関係あるいは権利と責任ということがきちっとバランスが

とれて受け継がれている都市という意味で、コンパクトシティーも、実はそういう概念を背景に持っているわけである。そういう市民都市の必要性がある。

2番目は、受け・待ち型の国からおりてくる補助金を口をあけて待っているのではなく、自分たちで稼ぎなさい。稼ぐというのは、お金を稼ぐというだけの話でなく、人材を育成する、あるいは価値を新しくつくる、そういったことも含めた自立ということである。

それから3番目に、マネジメントができるという能力で、政策立案がきちんとできるということである。

4番目は、市町村合併。幾つかの合併の歴史があり、その中で大きくなってきたが、逆にでかくなり過ぎた自治体の問題もある。小さいところ、合併できないところはどうするのかということ、連携という概念が用意されてくるわけだが、連携をしない自立都市というのはあり得ない。

最後に、分権化の中で今、さらに指摘されているのが、地域内連携をもっと進めるべきで、そうしないと広域行政化のメリットも逆に出ないということがよく言われている。

それから、人口20万人以上の市、つまり特例市になると、自立できつつあると思う。行政と市民サービスがまとめてセットで行われ、分権がそれだけ府から進むということであるが、それと財政との関連がある意味で見える化をしてくる、そういうバランスがとりやすいレベルになっているのではないか。中核市とか特例市を大いに育成するような戦略、政策というものがされるべきであろう。

この中で都市計画に係るものは全部自治事務に整理されているので、各基礎自治体が頑張る。広域インフラなどは片づかないものがある。そういうものをいかに連携して行うか、あるいは府が調整するのかという課題がある。そういった点を基礎自治体の課題ということで3点、広域自治体の役割として2点を最後に挙げさせていただきたい。

基礎自治体では、小さ過ぎる市町村、10万人以下では、やっぱり大変である。そういう自治体でフルセット型の行政サービス、住民に対してサービスするのは無理ではないか。病院も立派、音楽ホールも立派、高校も大学もレクリエーション施設もある、そういうのが10万人以下の都市でそろえられるわけがない。そういうものは少し連携ということを考えないといけない。

ということで、2番目に市町村を越えたエリア・マネジメントというものを想定する。このエリア・マネジメントという言い方は、非常に最近出てきた考え方で、極端にいうと、行政組織から外れたところで第三のセクターとして地域を合法的にマネジメントする単位と考えていただいてもいいと思う。

例えばエリアを決めて、そこで特殊なマネジメント、独特のマネジメントを財政的にも税制的にもプロジェクト的にもやっていく。都市再生緊急整備地域なんかは一種のエリア・マネジメントと見ていただければいいと思うけれども、大阪府下では5大地域、8サブ地域で基礎自治体を越えた、あるいは基礎自治体の中に特別なイシューを持ったところをエリア・マネジメントをしていく。

そこでは内発的にやっていく。そういう市町村を越えた、つまり行政単位にとらわれないエリア・マネジメント。

それから3番目に、自治基本条例というのが必要だろう。地方自治法の改正で、地域自治区とか地域協議会というのが制度としてできるようになっているが、これは、全国の例を見ると、行政の末端組織になっている。そうではなくて、近隣政府型の住民自治協議会というのが最近幾つかできてきている。要するに、拒否権を持った住民自治協議会ができつつある。

一方、広域自治体である府の役割ということ言うと、やはり今、国土形成計画法というのができて、広域地方計画というブロック単位での計画が一応つくられた。広域に向かっていろいろと調整する機能と、その一方で市町村へのコンサルタント機能。それから、条件付きの権限移譲、中核市とか特例市の育成というものが府の役割ではないか。

そういう中で、空間イメージとしては戦略的なシティーリージョンを形成していくというのが、空間的には、特にインフラ関係では重要。コンパクトシティー群を分散的に集中・育成していく。ネットワーク系をきちんとその間に結んでいく。特に地方道の整備。地域コミュニティの崩壊を防ぐような育成策をつくる。先ほどの基本条例のようなものに代表されるものである。

最後に、環境対応は、基礎自治体ではなかなか難しいと思う。低炭素型の都市・地域圏の形成には、やはり都道府県の役割というのが非常に期待されることである。

【有識者との意見交換における主な意見等】

(委員) 今後のまち、自治体のあり方の中で住民自治基本条例について、個人的には、この条例は必要ないと思う。拒否権が発生すると、議員の役割が要らなくなるからである。

住民自治基本条例と議員との職務職権のバランスですが、自治基本条例の縛りが強くなればなるほど議員の職務というものが低下すると思うので、その辺はどうあるべきだとお考えか。

(有識者) 成功していると言われている、例えば三重県の伊賀とか兵庫県の朝来町なんかで、その議員との関連性の問題は当然議論されているようであった。

基本的には、議員が選出されるエリアの単位と、それから、例えばここで住民自治協議会が制定されるような広さ——小学校区ぐらいの広さで比較すると、一般的には議員が選出されるエリア、地盤のほうが多いのではないかと感じる。

まず選出基盤が少し違うのではないかとというのが1点。

実は、住民自治協議会のもう1つの側面は、自治会を中心としたコミュニティ系の活動団体の上に乗っかるだけでは不十分であり、都市

化した社会であればあるほど、いわゆるNPO団体というのが多く存在している。つまり、エリアを限らずに、しかし地域に根ざした活動団体というのが、阪神間でもそうですし、大阪市内でもそうですけれども、幾つかできている。

それは、小学校区とか、あるいは地方議員の選出基盤にこだわらずに、ネットワーク系で広がってできている。住民自治協議会というのは、そういうものを含んだ形でつくらないと成功しないと言われている。職務は何かというと、住民自治協議会は選挙のためだけにあるわけではありませんので、いろいろな活動をそこで自由に展開している。例えばコミュニティビジネスをやるんだというようなことを考えた場合に、おのずから職掌は議員とは変わってくる部分もあると思う。

(委員) 地域的ににおいて、例えば、代表の方がずっと権限を握っている地域が出てきた場合、その人の独断でいろんなものが決まっていく。基本的に、予算がつくということは、そこにいろんな責任も生じるわけであり、そのお金がどのように遂行されて、それが成功したのか失敗したのかという検証もしなければいけない。

そういうまちが現れたときに、危険性はないのか、民意で問われた人が選ばれていろんなものが行使されていくのであれば良いと思うが、そういったことのないところでは、いわゆる公的なお金が使われていくということの危惧はないのか。そこに民意がどう反映されるのか、その辺が非常に心配である。

そこで、ほかの地域で具体的な成功事例であるとか、この条例が制定されて、よかった点があれば、教えていただきたい。

(有識者) 一般的に特別自治区的なものがつくられてきた背景の中には3段階ぐらいあると言われている。最初は、先ほど申し上げたような、合併を推進していく中で合併特例区のかわりみみたいなもので設けられた役割、それから、要するに地方財政がもうどうしようもないので、形ばかりの地域自治区みみたいなものをつくって、そこに仕事を押しつけるというか、無料で行わせるといった、そういう流れの中ででき上がってきたもの、最近の事例としては、そういう行政の末端組織だけではなくて、もう少し地域の中から自発的に何かを決めていく。しかしそれは国の法律にはないので、地方行政体の法律である条例としてきちんと近隣政府的な役割を与えて、ある一種の選挙的な、セレクショナルなものを通過儀礼として選ばれてくるような仕組み（例えば、選出基盤をどうするかということ）をとるべきだということを自治条例の中にも書き込むわけである。そういうことを踏まえた上で、いわゆる従来の自治会とは違うボス政治を起こす。

また、数十万という小さな額であるけれども、地域自治会には市の部局から補助金が出ているが、何か適当に使われて、会計報告もないというような状況である。そのような状況を改めるためには、公開制

とアカウントビリティーというものを持った住民自治協議会というのが基本条例の中に書かれるのが大前提だと思う。

そういう意味で、伊賀とか朝来とかはそういう方向に少し進んでいるという評価がある。最近では、横浜市が29ぐらいの地域自治区を実はつくっているらしいけれども、これはいわゆる地方自治法の改正の中で、地域自治区という行政の末端だという言い方ができる。

第3回 平成22年8月3日（金）

有識者からの意見聴取を踏まえ、ケーススタディとして、「大阪駅北地区開発」及び「第二京阪道路沿道まちづくり」を現地視察した。概要は次のとおりである。

ケーススタディ（管内視察）

- 視察先：1 大阪駅北地区先行開発地区PRセンター
（大阪市北地区大淀中1丁目1-88 梅田スカイビル内）
2 枚方市役所（枚方市大垣内町2丁目1-20）

概要：まちづくりにおける自治体（自治圏域）との連携を視点を、自治体のまちづくりの取組状況について、ケーススタディとして視察した。

一つは、政令市の取組事例として大阪駅北地区開発を取り上げた。

梅田貨物駅を中心とする約24haの「大阪駅北地区」（都市再生緊急整備地域内）において、先行開発区域（約7ha）として、今年3月に着工しており、平成24年度下期完成に向けて事業が進められている。

大阪駅前周辺は、西日本最大の交通ターミナル拠点として、産業、経済、文化等多様な都市機能が集積されている。今後の大阪駅北地区開発により、さらにどのような都市機能が発揮されるのかを調査するため、先行開発区域の取組状況を含めた大阪駅北地区開発の状況について現地を視察し、大阪市担当者及び開発担当者から説明を受けた。

次に、市の取組事例として第二京阪道路沿道まちづくりを取り上げた。

今年3月に第二京阪道路が開通し、今後、無秩序な土地利用を防止し、第二京阪道路の整備効果を生かした計画的なまちづくりの促進に国、府、沿道市が取り組んでいるところである。まちづくりは地域住民、沿道市が中心であるものの、府もこれらの取組を支援していくよう、市との連携が重要である。

そこで、第二京阪道路沿道まちづくりの取組状況について、枚方市を例にとり、枚方市「茄子作・高田地区」など現地を視察するとともに、市担当者から説明を受けた。

第4回 平成22年9月14日（火）

これまでの本委員会における調査検討を踏まえ、府関係者に対する質疑及び提言を行った。質疑の概要は次のとおりである。

○ 宮本一孝 委員

【都市計画分野における分権化に伴う市町村へのフォローアップについて】

（委員）国においては地域主権戦略大綱が本年6月に閣議決定がなされ、依存と分配の仕組みを自立と創造の仕組みに転換していくということで方針が出されている。また、本府におきましても、地方自治法の特例制度を活用し、府政全般において市町村への税源移譲が進められているところである。都市計画決定の権限移譲が進むと、市町村が今まで以上に地域の实情に応じたまちづくりを進めていくことができる一方、都市計画決定の事務は極めて専門性が高く、経験とノウハウが必要であり、市町村が適正に都市計画を行うことができるか、非常に不安に感じるところでもある。

そこで、まず、都市計画決定に関する府から市町村への権限移譲の現状と権限移譲に合わせた市町村へのフォローアップを府としてどのように行っていくのか。

（答弁）地域主権戦略大綱では、府が定める用途地域や四車線以上の市町村道、大規模な土地区画整理事業などの都市計画決定を市町村へ移譲する方針が示されており、今後の都市計画法の改正によって、あるいは大阪府の特例条例による事務移譲によって、市町村が決定する都市計画が非常に拡大されることとなる。

これに加えて、現行の制度では、各市が都市計画決定を行う前に大阪府の同意手続が必要ですが、その同意が不要になり、協議だけとなるような制度改正も国において議論されているところである。

これらの制度改正が進めば、まちづくりにおいて市町村の主体性と責任が一層問われ、都市計画の立案、運用を適正・的確に行うことが求められることになるので、必要に応じ、技術的支援などのフォローアップをすることが重要と考えている。

また、分権化によって経験や知識などの拡散が懸念されるところであり、市町村だけでなく、本府もそれらのノウハウを蓄積できる方策の検討が大きな課題であると認識している。

このため、具体的には、これまで行っていた都市計画案件ごとの府と市町村との協議を通じ、議論やアドバイスをを行うことはもとより、市町村の要望に応じ、研修会、地域別勉強会の実施やまちづくりの専門家の紹介、インターネットを活用した情報の収集や発信など、さまざまな場を活用して、市町村職員とともに大阪府の職員も含めて研さんを重ねる取り組みを進めていく。

(委員) 権限移譲がなされるというのは非常に喜ばしいことではあるが、その反面、財源の問題が一番厄介ではないかと思っている。例えば、府が行う幹線道路を整備していくとき、費用対効果という観点では、時間短縮の便益、燃料、交通事故などで決めていかれると聞いている。

ところが、市町村の観点では、密集地なんかで、都市計画道路が抜けることによって、要はきれいに道ができると、それに合わせて民間ベースできちんとまちづくりが進んでいくという効果があったりするわけである。

だから、費用対効果を今後考えていく段においては、市町村のそういった面も、広域の観点に沿ってうまく考えていただきたい。

【インナーエリア（密集市街地）について】

(委員) 大阪市の周辺部、周辺市街地のインナーエリアは、高度成長期には地方からの人口流入の受け皿になり、大阪の発展を支えてきたところであり、短期間に人口、産業が集中したことなどにより、地震や災害に対して脆弱な木造密集市街地が広域にわたって形成されており、その再整備は府民の生命・財産を守る観点から、大阪府にとって喫緊の課題であると認識している。

大阪府では、インナーエリアの密集市街地を中心に、災害に強い住まいとまちづくり促進区域を指定し、減災を図るため、燃えにくさの指標である不燃領域率の向上に取り組んでいるということである。

そこで、現在の促進地域における取り組みと、不燃領域率の推移の状況について伺う。

(答弁) 災害に強い住まいとまちづくり促進区域は、阪神大震災後の平成9年に、主に大阪市周辺部に広がります木造密集市街地のうち早急に対策を講ずる必要のある区域として、21市町、39地区、全体で2,400ヘクタールを指定しまして、防災性の向上や良好な住環境の形成に努めてきた。

その進捗状況であるが、不燃領域率、これは全体の区域の平均になるが、平成20年3月現在で40.7%となっている。

(委員) 全体で2,400ヘクタールあるけども、このうち門真が461ヘクタール、お隣の守口、一番大きい東部地域でいえば397ヘクタールということで、約400ヘクタール、それから豊中・庄内地域が425ヘクタールというのが一番大きなかたまりになっている。この辺が進んでいかないことには、全体の解決になっていかない。

密集市街地において不燃領域率がなかなか向上しないのは、木造賃貸住宅がまだまだ数多く残っているのが一番の原因に挙げられる。

例えば、住宅に対する木造住宅の割合でいくと、門真市では9.6%、これが府下の市町村の中では一番多い。大阪市内では一番高い西成なんかが11.6%というような状況。府内平均の4%に比べ、門真の場合は2倍以上になっている。こうした状況から、不燃領域率の向上、不燃

化を進めるためには、いかに木造住宅を少なくしていくかが重要な観点と言える。この取り組み効果に関してどのように評価しているのか。

(答弁) これまで密集市街地の対策として、住宅市街地総合整備事業、いわゆる密集事業を活用して、木造賃貸住宅の建てかえの促進、その建てかえとあわせて道路の拡幅、公園整備などを行っていきまして、これはいわゆる修復型と言われる整備手法で取り組んできた。

しかし、修復型の手法だけでは、不燃化が進まないケースも多い状態である。住宅市街地総合整備事業だけでは十分な成果が得られないという課題を抱えている。

このために、防火・準防火地域という都市計画を指定することによりまして、住宅市街地総合整備事業に係らない建てかえについても不燃化が進むような規制方法を導入するといった取り組みも市町村と連携して進めている。

(委員) 老朽住宅の除却、建てかえなど、密集地における修復型のまちづくりは、非常に権利関係がふくそうしているといった面から非常に遅々として、進まないという実情がある。

しかし、大規模地震が発生したときの危険性というのは非常に高まっていると言える。密集市街地の防災性の向上というのはスピードアップを図っていく必要があるが、この辺の進め方に関してはどのように考えているのか。

(答弁) これまで住宅市街地総合整備事業、密集事業を中心に修復型を進めるとともに、あわせて権利関係をうまく調整していった整備を進める土地区画整理事業、市街地再開発事業などの各種事業の重点実施についても行ってきた。

また、防火・準防火地域の指定といった規制誘導手法の導入もこれから進めていきたいと思っている。

災害に強い住まいとまちづくり促進区域の中でも、特に大禍となる可能性が高い、豊中、門真、守口、寝屋川など、こういった地域を中心に、重点密集市街地ということで935ヘクタールに絞って、目標としては平成24年度末までに不燃領域率40%以上確保を目標にして、大阪府の独自制度、補助制度も活用して取り組みを進めているところである。

その進捗は、促進区域に比べて少し落ちて、平成20年3月現在で36.3%の不燃領域率で、現在のトレンドのままでは、目標の24年、40%というのは目標達成が困難な状態。

こうした状況を踏まえて、この7月に有識者で構成する大阪府密集市街地整備のあり方検討会を立ち上げ、ここでの検討成果を踏まえて、さらに効果的な取り組みのあり方ということを検討していきたい。

(委員) 本来インナーエリアというのは、利便性が高く、住民層が一番張りつきやすかった、便利な地域。

ところが、結果的にそこが手つかずになってしまうと、扶助費の問題

や国保など、みんな絡んで、福祉などで社会コストが余計にかかってしまう。または震災等、防災面の観点からも、府民の生命・財産が奪われてしまう。よって、インナーエリアの再整備というのは、必ず手をつけなければならない問題である。

そこで、大阪府と市町村の役割分担をどのように考えているのか。

また、密集市街地については、公共だけでなく、民間が果たしている役割というのも非常に大きい。うまく民間活力の呼び込みができるような密集事業は非常に重要だと思うので、今後の財源確保も含めて、その点についてどうか。

(答弁) 広範囲に広がる密集市街地、守口、門真、寝屋川など、各市で数百ヘクタールということでしたが、実は、地図上では線があるが、現場へ行くと全部くっついている。合わせると千ヘクタールぐらいになり、こういった広範囲に広がる密集市街地というのは、大都市圏特有の課題であるし、大規模地震が起これば、市域を越えて大禍が発生するという可能性が高い地域であるということである。

こういった防災上の観点からも、今後も大阪府として市町村と連携して、密集市街地の防災性の向上に取り組んでいくべきであると考えている。

密集市街地整備のあり方検討会において、こうした大阪府と地元市の連携のあり方をしっかり検討していくとともに、民間活力を呼び込むという意味では、例えば規制緩和、逆に規制強化、都市計画による規制、税制といった面にも踏み込んで、多角的な方策の検討を行っていきたい。

(委員) 大体密集地は、極度に高度成長期に集積した地域であるから、当然東京と大阪しかない。大阪に比べて東京というのは随分進んでいると聞いているが、その点に関して進捗状況とか、大阪と東京の比較に関して何かあれば、お聞きしたい。

(答弁) 不燃領域率を一つとってみても、我々は今30数%から40%弱になっているが、東京都は、もう50%近くになっているということで、目標も60%と高い。

このあたりは、東京都を手本にしながら、全体の都市計画における連携や地元市との連携を強めて頑張っていきたい。

(委員) 密集地の整備について、府の役割と市の役割という話になったときは、当時、建築確認をおろしているのは府であるといった面からいえば、地域に、市町村にまちづくりの権限移譲がなされるときには、十分に財源がついてくるかどうかというのは非常に重要な問題である。

それから、密集市街地整備などは遅々として進みにくい傾向にある。その点では、府と市の適切な役割分担のもと、連携して取り組むことが何よりも重要である。

また、まちづくりにおける基礎自治体のウエートが高まる議論を進めていくのであれば、それに見合う人材、財源のフォローという観点を踏まえ、広域自治体と基礎自治体の中で役割分担を進めていただきたい。

○ 大島 章 委員

【府における人口予測】

(委員) 国立社会保障・人口問題研究所によると、大阪府の人口は、平成17年に881万人であったが、30年後の平成47年には737万人まで減少する。あくまで国の推計であるが、量として144万人、率として約17%の減少になるわけである。

私は人こそ都市の活力、まちづくりの活力であると考えている。特に戦後、高度成長期を経験してきた我々世代にとっては、人口がふえることで活力もまた自然にみなぎってくると考えてきた。

しかし、今後一定の人口減少は前提とせざるを得ない中、都市の活力を高めていくためには、これまでの日本全国一律の金太郎あめのような都市開発や都市整備ではなく、地域の個性や特性を生かすため、住民と自治体が連携し、課題を共有しながら進めていく必要があると考える。

まず、まちづくりの戦略を立てるためには、人口の総量や人口構成をイメージしながら、それに沿ったシナリオを描く必要がある。

まず、府は将来の人口予測について年齢階層別の人口も含め、どのように見ているのか。

(答弁) 最新の大阪府の将来推計人口は、平成21年3月に公表した。

将来の転出・転入をどう見るかで3つのケースを出している。中位に当たる推計では、大阪府の人口は平成22年が約883万人となっており、それが10年後の平成32年には約853万人、約30万人減少すると見込んでいる。また25年後の平成47年には約763万人、現在に比べて120万人減少すると推計している。

一方、年齢階層別の人口については、15歳未満の年少人口、15歳から64歳未満の生産年齢人口及び65歳以上の高齢者人口の3つに分けると、15歳未満の年少人口については、現在116万人であるが、10年後の平成32年には91万人、約25万人減少、25年後の平成47年には72万人、約44万人減少する見込みである。

生産年齢人口については、現在562万人であるが、10年後の平成32年には508万人、54万人減少、25年後の平成47年には424万人と、約138万人減少する見込みである。

一方、65歳以上の高齢者人口については、現在202万人であるが、10年後の平成32年には52万人増の254万人、25年後の平成47年には65万人増の約267万人になると推計している。

【成長戦略の中での取り組み】

(委員) 社会全体で見れば、労働人口数の減少や社会保障の増大が進み、持続的な発展が困難になっていくことは明らかである。市町村単位で見ても、地域の活力低下など、さまざまな影響が懸念される。

一方で、現在策定中の大阪の成長戦略案では、大阪府だけでなく、市町村の取り組みを含んでいると聞いている。人口減少下においても大阪

が持続的に成長していくために、市町村と連携し、どのような取り組みを進めていこうと考えているのか。

(答弁) 現在策定作業を進めている大阪の成長戦略素案におきましても、人口減少、少子高齢化は大阪の成長に影響するものであると認識しており、具体的な課題としては、人口減少、少子高齢化の進行に伴い、労働人口の減少が懸念される中、高齢者や子育て世代の女性など、潜在労働力を十分生かし切れていないことや、大都市圏において介護、医療へのニーズが高まる中、それらの分野を支える人材が不足してくるなどが考えられる。

このような課題認識のもと、大阪の成長戦略素案では、保育ママの充実等、子育て世代が働くための保育・子育てサービスの充実、求職者ごとのきめ細やかな最適支援を含めた高齢者が能力を発揮できる雇用機会の確保、あるいはロボット、ITなどを活用したサービスの開発等を通じて、健康、介護など高齢者関連サービスの産業化などにおいて、市町村とも連携した取り組みを進めていくこととしている。

【将来の人口予測に照らした雇用対策】

(委員) 人口減少のもと、大阪が持続的に成長するための課題の1つとして、高齢者や子育て世代の女性などの潜在的な労働力を生かす必要があり、市町村とも連携した取り組みを進めるとのことであるが、将来の大阪を支える担い手である若年者層の安定雇用に向けた取り組みも必要であると考える。

大阪の持続的成長に向け、今後市町村としっかりと連携をして取り組みを進めていただきたいが、今現在、市町村との間でどのような連携を行っているのか。また、他県と比べて特徴的な取り組みはあるのか。

(答弁) 働く意思があるにもかかわらず、さまざまな課題があって就職に結びつきにくい障がい者や母子家庭の母親、あるいは中高年齢者などを対象に、その就労を地域で支援する地域就労支援事業を、大阪府のバックアップにより、府内すべての市町村で実施している。この取り組みは、全国でも大阪にしかない、極めて特筆すべき取り組みである。

一方、非正規労働者として働くことも多い若年者に対して、正社員など安定的な雇用を確保するということも重要であり、このため大阪府では、若年者が正社員として就職をするよう支援するために、JOBカフェOSAKAを設置・運営をしている。

市町村の中でも堺市及び吹田市では、ジョブカフェのノウハウを活用しながら、特徴ある取り組みを展開している。

具体的には、堺市では女性を対象とした就職支援事業、女性しごとプラザを、吹田市では、独自の求人情報、就職のマッチングシステムであるJOBナビすいたを活用した就職支援を、それぞれジョブカフェのランチと併設あるいは隣り合わせという形で設置して、さまざまな取り組みを実施されている。

【市町村との連携】

(委員) 府と市町村が連携して地域のまちづくりの戦略を立てるために、当然、人口やその構成がどうなるかをイメージし、共有しながら、それに沿ったシナリオを描く必要があると考える。人口減少、少子高齢化は、あらゆる分野に影響を及ぼしてくる。

大阪の人口はどう変化し、それによって具体的にどんな課題が発生するのか、そしてそうした課題にどのように対応するのか、真摯に検討する必要がある。

今後、府が人口減少、少子高齢化についての分析・検討をより進め、地域のまちづくりの主体である市町村や府民と共有するとともに、地域の特性、ポテンシャルを生かした都市活力の創出に向けて、市町村と連携して取り組むことを強く要望する。

【市町村への権限移譲】

(委員) 自治の強化をめぐって、府内市町村に向けて大阪版特例市並みの権限移譲を進めていると聞いている。

権限移譲については、地域の実情を一番よく知っている基礎自治体の権限を充実することで、地域の特性に合った施策を進めていけるという点においては、一定の評価をしている。

府と市町村の連携の強化は、一方の相手である基礎自治体を強化することを抜きにして連携は成立し得ないと考え、自治の確立に当たっては、権限と財源は表裏一体のものとする。

現在、市町村への権限移譲を進めているが、これからの時代は、基礎自治体である市町村が本当に力をつけていくことが極めて重要だと認識をしている。

そこで、府が目指す権限移譲は順調に進んでいるのか。

(答弁) 市町村の行財政基盤の強化を図る目的の一環として、今年度から24年度までの3カ年で特例市並みの権限移譲を進めることとしている。

昨年度、市町村との協議調整を行った結果、府が提示した事務に対して、おおむね75%の事務を市町村側で受け入れるということになったところである。

(委員) 小規模な市町村では府からの権限を受けることが難しい、あるいは受けたとしても十分な事務処理ができるのかどうか、不安が残る。

府としてどのようにこの措置を考えておられるのか。

(答弁) 規模が小さな市町村においては、府から単独で事務を受けることが困難な事態も想定されることから、豊能地域や南河内地域をはじめとする府内の一部地域においては、周辺の市町村が連携して府から事務を受け入れる体制整備、具体的には、事務の共同処理あるいは事務の委託といった体制整備を進めているところである。

府としては、こうした取り組みを積極的にサポートするとともに、事務処理の研修や説明会などを実施しながら、事務が円滑に市町村に移譲

できるように取り組んでいきたい。

(委員) どの市町村も等しく府からの権限を受けることが望ましいというふう
に思う。

府として財政的、人的な支援を含めてどのように対応しているのか。

(答弁) 大阪府では特例市並みの権限移譲を進めていくに当たり、事務ごとに
その処理件数に応じて毎年交付する従来の移譲事務交付金に加えて、市
町村の組織体制の整備を図ることを目的に、受け入れ事務の数などに応
じて、平成22年度から24年度までの3カ年で最大1億円を交付する
権限移譲推進特別交付金を今年度から創設したところである。

また、人的支援につきましても、事務ごとに移譲前、移譲後のサポー
ト内容を盛り込んだ支援策をきめ細かく作成し、円滑な事務の移譲に努
めている。

こうした財政的・人的な支援内容を提示しながら、市町村と協議を重
ね、権限移譲実施計画案を取りまとめたところであるが、府からの事務
を100%受けるという自治体がある一方、少ないところでは10%台
というところもあり、市町村ごとにばらつきが生じている。

このため、まずは多くの権限を受け入れた市町村へのサポートをしつ
かりと行い、事務が円滑に実施できるようにしたい。また、事務移譲に
伴う住民の利便性の向上をアピールすることにより、住民の地方分権に
対する理解が深まるよう努めるとともに、広域連携や先行して事務を受
けた市町村の実例を紹介するなど、少しでも多くの事務を市町村におい
て受けられるよう、引き続き積極的な働きかけを行っていく。

(委員) 基礎自治体である市町村がみずからの責任と判断でまちづくりを進め
ていくためには、市町村が力をつけていかなければならない。

また、大阪府からの権限移譲についても、その一環としてさらに進め
ていただきたい。

【千里ニュータウンのまちづくり】

(委員) 千里ニュータウンのまちづくりについて、これまで蓄積された都市ス
トックを活用し、市町村のそれぞれの強みが発揮されるよう、府は広域
自治体として市町村との連携などをさらに進めていく必要があると考
える。例えば、大阪空港と新大阪駅の高い交通利便性を生かし、国際的集
客都市として大阪をアピールできるよう、既存施設等も活用して、地域
ポテンシャル引き上げ、だれもが住みたいまちは当然のこと、にぎわい
があり、老若男女が集い、我が国の国際競争力も支えるようなニュータ
ウンとして整備を目指すべきであると考えている。大阪府がコーディネー
ター役となり、基礎自治体が主体的に取り組むことにより、千里ニュータ
ウンを都市再生のモデルとして次の世代に引き継げるよう、全力を挙げ
て取り組むべきと考える。

○ 吉村善美 委員

【地域力再生・地域力向上について】

(委員) まちづくりにおいては、目指すべき大阪の理念あるいは目標、そして活動の方向を市町村とともに創造しながら、おのこの施策については共有する、ともに取り組むという視点が大事だと考える。

これまで大阪府は、アドプロードあるいはアドプトリバーといった、地域住民、企業と一緒に協働する事業を行ってきた。さらに最近では、校庭の芝生化をきっかけに、地域力の再生に取り組まれている。

これらの事業について市町村とどのように連携して取り組まれてきたのか。

(アドプト制度について)

(答弁) これまでに39の市町において、アドプロード、アドプトリバーをはじめとした500を超える団体が登録され、現在、5万人に迫る府民の方々が団体に登録し、各種の地域活動に参加していただいている。

市町村との連携については、アドプト団体の認定を行う際に、アドプト団体、市町村、大阪府、この3者の役割分担を明記した協定を結んでいる。その役割については、アドプト団体は、清掃活動や緑化活動を行い、大阪府は、清掃道具の貸し出しやボランティア保険などの負担を行う、そして市町村は、活動により集められたごみの収集を行う。

また、アドプト制度の情報提供を行い、これまで16の市町において、市町が管理する道路や公園を対象に、アドプロードやアドプトパークなどの制度が制定されるなど、地域活動の輪が広がってきている。

(公立小学校の芝生化推進事業)

(答弁) この事業は、小学校を取り巻く地域住民やさまざまな地域団体が連携して実施主体となり、公立小学校の運動場の芝生の整備や維持管理を行う取り組みに対し、整備に要する経費を助成するものである。

平成22年8月末時点で、府内の公立小学校の約10%に当たる106校、32市町で芝生化の取り組みが行われた。

事業実施に当たり、市町村には、各小学校及びPTAなどの地域団体に対する事業の周知、芝生化などの情報提供、さらには芝生化実行委員会などの組織化に向けてのコーディネートなどを担っていただいている。

(委員) PDCAサイクル、つまり計画、実行、評価、改善という観点で見るとどうか。アドプトリバーやロードの取り組みについては、今年で10年を迎え、活動団体も増えているということから、アドプト団体が抱える課題の把握や対応を評価し、改善することが十分できているのか。

(答弁) アドプト団体が抱える課題につきましても、管内の活動団体の方々が集まり、お互いに意見交換をするアドプト交流会や、職員が現場に直接出向いて活動されている方々の生の声を聞くなど、さまざまな機会をとらえて、その現状や課題の把握に努めてきた。

主な課題としては、活動が理解されないことによる活動意欲の減退や

活動される方々の高齢化、次世代の担い手不足などが挙げられ、この対応としては、各団体が抱える課題についての意見交換会や、他団体の工夫を凝らした取り組みの紹介を通じて、活動への共感を持ち、成功体験を再確認することにより、参加団体の活動意識の高揚を図ってきた。

また、アドプト団体が参画して設立した地域協働いきいきネット大阪において、フォーラムの実施や情報紙の発行などを行い、交流促進を図りつつ、活動を広く一般に知ってもらうことにより、各団体の活動が継続できる環境づくりに努めてきた。

(委員) 継続した取り組みになるためには、計画、実行、評価、改善のサイクルで取り組んでもらいたい。単に取り組みの箇所数だけで成果を求めるといった手法は、同じ地域の担い手、同じ方々に協力を求めるといったことに陥りがちになり、継続的な取り組みにつながらないのではないか。

これらの事業を踏まえた地域力再生、地域力向上の成果をどのように認識されているのか。

(答弁) 地域力再生につきましては、全庁が一体となった取り組みが必要であると考えており、昨年度は、副知事をトップとする関係部長等で構成する地域力再生推進庁内連絡会議を設置するとともに、大阪府における地域力再生に向けた取り組み方針を策定し、推進してきた。

特に、本年度からは、小学校区を核とした地域住民の安全安心に係る取り組みを市町村を通じて支援するため、政策企画部、福祉部、都市整備部、教育委員会と連携し、地域力再生支援事業に取り組んでいる。

また、校庭の芝生化実施校において、小学校の活動拠点整備や地域安全センター設置などの地域力再生支援事業に取り組む小学校区もあり、特定の事業にとどまらず、複数の事業に果敢に取り組む市町村、地域も見られるなど、地域力再生、地域力向上の成果は着実に上がっているのではないかと考えている。

(委員) 地域住民における組織運営あるいは担い手の人材育成についてはどのように取り組まれてきたのか、その上で課題と今後の取り組みについてどのように考えているか。

(答弁) アドプト・ロードやアドプト・リバー、校庭の芝生化事業の実施等により培われた人材を防犯や防災などのさまざまな取り組みにつなげ、地域力の再生を図っていくことが重要であると考え、地域力再生支援事業に係る地域ニーズの把握に力を注いでいる。

また、すべての市町村において地域力再生の取り組みが進められるよう、府ホームページを通じて地域における先進的な活動事例などを紹介している。

今後、地域力再生事業に取り組んだ市町村、地域のノウハウなどを紹介することにより、地域力再生に取り組む人材の育成につなげていきたい。

(委員) 地域力再生に関して、地域のさまざまな課題に対応し、府と市町村が

連携を図りながら解決をするためには、府民協働事業のノウハウを持つ地域支援課が果たすべき役割というものが非常に大事だと思う。今後、どのように取り組んでいくのか、また地域力がどう達成できたのかを市町村と共有して検証すべきだと思うが、どうか。

(答弁) 地域支援課においては、市町村と連携して、アドプト・ロードなどの府民協働事業や小学校の校庭の芝生化事業に取り組んでおり、地域に密着した課題に精通している。そのため地域力再生関連の政策推進に当たっては、そうした課題を酌み取るため、地域支援課と本庁各課が定例的に意見交換する場を活用して、事業の円滑な推進に努めていきたい。

また、施策推進に当たっては、常にPDCAのサイクルを回していくことが重要であると認識しており、地域力再生の達成状況の検証に当たっては、市町村と常にどこまで達成できたか、なぜできなかったか、その地域に根差した歴史、文化、風土を踏まえた上での評価をして、それを次の施策の展開に活かしていくことが重要であると考えている。

(委員) まちづくりにおいては、恒常的に市町村との連携によって施策を共有するという視点が必要だと思う。また、地域資源や人的資源が活用され、運営組織が立ち上がり、自立し、担い手など人材が育成され、地域力が再生、向上されるということを目指して取り組んでもらいたい。

インセンティブとしての大阪府事業の取り組みの箇所数だけでの判断では不十分であり、大事なものは、高齢化あるいは人口減少などの時代の背景から地域力やコミュニティの希薄さに原因があり、取り組めないあるいは課題があらわれているのに手を挙げてくれないなどの原因を発見し、それに対してどう取り組むのかということが大事だと思う。これまでの補助金を交付するだけの政策誘導だけではなく、今後は、コーディネート力あるいはコンサル担当力というのは本当に大事なのではないか。この役目を市町村との連携で発揮すべきだと思う。地域支援課が把握される地域の問題や課題を府民文化部が吸い上げて、大阪の地域力再生・向上につなげる、それが大阪府の役割ではないかと考える。

【市町村と連携した地域づくりの推進について】

(委員) 大阪のまちづくりの理念、方向、目標は、市町村と共通認識に立たないと計画目標は達成できない。数ある計画のうち、将来ビジョン大阪、みどりの大阪推進計画を例にとり、計画策定における住民意見、市町村意見の反映についてどのように取り組んでいるのか。

(将来ビジョン大阪)

(答弁) 将来ビジョン大阪については、明るく笑顔あふれる大阪の実現に向け、大阪の将来像とその実現のための取り組み方向を示すものとして平成20年12月に策定したもの。

策定に当たっては、9月に将来像イメージ、10月に素案、12月に案、三段階で資料を作成して、ホームページやいろんな窓口を通じて公

表し、府民や市町村の御意見を伺ったところである。

府民には、将来像イメージを公表した段階で延べ192件、素案を公表した段階では延べ143件、合計335件の御意見をいただいた。

また、市町村には、将来像イメージ、素案、案と各段階において情報提供させていただくとともに、素案を公表した段階で7市町から延べ20件の御意見をいただいた。さらに、政令市には、別途意見交換の機会を設けさせていただいた。

策定後も、企業の協力もいただきながら、冊子を約四万部配付させていただくなど共有化の取り組みを進めている。

(みどりの大阪推進計画)

(答弁) 昨年の12月に策定したみどりの大阪推進計画は、将来ビジョン大阪に示すみどりの風を感じる大都市の実現戦略として、今後の本府におけるみどりづくりの推進施策の方向を明らかにしたものである。

策定に当たっては、市町村と一緒にみどりづくりを進めていこうという方針を共有していただくため、まず素案策定前に計画全体の方向性について全市町村を対象に説明会を行っている。

全市町村を対象にした意見交換会を開催した上で意見照会を実施し、10市町から44の御意見をいただいた。さらに、連携が特に重要となる政令指定都市につきましては、別途個別にも意見交換会を開催し、さまざまな意見をいただいた。

府民の皆様からの御意見の反映については、素案に対するパブリックコメントを実施し、12件の御意見をいただき、その内容と本府の対応について公表した。

また、大阪府のインターネットによる府民アンケートも実施し、1662人の方から御回答をいただいた。

(委員) 市町村行政に密接にかかわる計画、施策については、企画、立案から執行、評価、改善など全過程に市町村が参加できるシステムを確立する必要がある。市町村と共通認識に立つことで目標が達成される。

全府域を対象にした計画に加えて、地域の特性、特徴があることから、地元市町村との連携のもと、それぞれのエリアの特性を生かしたまちづくりを進めることが重要である。都市整備部においては、各土木事務所単位で地域整備アクションプラン案を策定されているが、プランの内容、策定の経緯や背景はどのようなものであったか。

(答弁) 地域整備アクションプラン案は、平成16年度に各土木事務所の管内エリアを対象に、道路や河川など都市基盤施設の整備、活用、維持に関する事業実施計画を中心に、府民協働の取り組みや駅前をはじめとした地域の魅力向上などに関する方針を取りまとめたものである。

プラン策定の経緯、背景については、道路や河川整備などのインフラ事業費が減少する一方で、地域の特色を生かしたまちづくりの機運が高まり、府民や企業、NPOとの協働連携の取り組みが広がり始めたこと

から、多様な主体が地域の将来像を共有して効率的、効果的に地域整備を進める必要が生じ、策定したものである。

(委員) このプランの策定や改定に関するルールあるいは方針というものがあったのか、またプランの策定に際して市町村の意見をどのように反映されたのか。

(答弁) 各エリアごとに交通ネットワークや河川、公園の配置、駅前地域の規模や観光資源の特色などが異なる上、府民や企業との協働も多様な取り組みがあったことなどから、地域の実情に合わせて各土木事務所が独自性を発揮して策定し、必要に応じて改定できるものとしている。そういった意味では、かちつとしたルールを設けて策定したものではない。

プラン策定に当たっては、まちづくりを担う市町村の意見を反映するため、土木事務所と市町村との会議を開催し、協議調整を行っている。

(委員) 近年厳しい財政状況が続く中で、建設から橋梁や護岸などを含めた維持管理の重点化をしていくという課題を踏まえ、土木事務所としても、ある意味ではハード整備だけではなく、市町村との連携、また府民や企業、NPOなどの協働や連携といったソフトの施策を交えた取り組みをより一層推進する必要があると考える。

都市整備部として、これまでの取り組みの成果や課題も踏まえ、今後どのように地域づくりに取り組まれるのか。

(答弁) 都市整備部としては、厳しい財政状況の中で、効率的、効果的にインフラ整備を進めるとともに、維持管理の重点化を図っている。特に、ソフト施策を含め、既存の施設をいかに利活用して地域づくりに役立てていくかといった視点が重要だと考えている。

今後、土木事務所が持つ現場機能を最大限に活用して、地域の課題を把握し、その解決に向けて市町村や企業、住民を初め関係者間のコーディネートを行うなど、地域づくりに積極的に取り組んでいく必要がある。

具体的には、府と市町村の連絡調整の場を設け、地域整備アクションプラン案の精神を承継しながら現時点での地域づくりの課題や方向性を共有し、住民や企業、NPOなどの多様な主体との協働連携などを含め、地域の実情に応じた施策を講じていく。

(委員) 大阪は、ある意味では一冊の絵本のような都市だと思っており、ミュージアム構想というものでスポットを当ててもらった気がする。すぐれた財産やあるいはまちづくりの蓄積というものがあって、まさに行政と民の力で大阪をつくってきたことが良さではないかなと思う。

そのような意味でも府と市町村との連絡調整の場を設けて、地域づくりの課題や方向性を示し、共有しながら活動していくためにも、地域整備アクションプラン案を充実させていただきたい。

また、市町村にかかわる計画については、ともに同じ目標に進むという共通認識を持っていただきながら推進をしていただきたい。

○ 大山明彦 委員

【まちづくりにおける市と府の関係について】

(委員) ハード面とソフト面、この2つの観点から特徴的な事業、また事柄を取り上げ、提言する。

ハード面での八尾市と府との連携協力がうまく得られた2つの事業の経過、連携の状況について、取り上げる。

1つ目の事業は、府営住宅の建てかえ。府営住宅の中には市の施設が幾つかあるが、とりわけ府営住宅との合築により整備をされている八尾市立志紀図書館は大変住民の方々から喜ばれており、市と協力して進めてきたよい事例だと思っている。どういう形で連携が進められたのか。

(答弁) 府営八尾志紀住宅につきましては、昭和57年度から平成15年度にかけてまして長期にわたり順次建てかえを行ってきた。大規模団地でもあり、地域の課題に対応した地域関連施設の導入などについて、地元市と協議調整を行いながら建てかえを進めてきた。

図書館につきましては、八尾市の総合計画において志紀地区に地域図書館として整備すべきものと位置づけられたが、用地の確保が困難な中で、設置のめどが立たない状態であったことから、八尾市から府に対し協力依頼があり、協議調整した結果、府道174号線沿いの利便性の高い府営住宅用地において、土地の有効活用を図る観点から、図書館を整備することに合意し、竣工に至ったものである。

(委員) 次に、現在も進められている竜華水みらいセンターの利活用における地元市との連携について、八尾市のJR久宝寺駅周辺は、新しいまちづくり開発が進んでおり、市民病院も移転し、またマンション等が既に立地をしている。また、商業、住居複合の超高層ビルも建設が今現在進んでおり、八尾市にとって非常に重要な都市拠点であると同時に、大阪府にとっても大阪東部の重要な広域拠点となる。

その大阪竜華都市拠点に府で建設が進められている流域下水道施設竜華水みらいセンターの上部地におきまして、上部利用事業者の再募集を現在行っておられるという状況であるが、これまでの経緯と現在の状況はどうか。

(答弁) 大阪竜華都市拠点は、昭和59年2月に旧国鉄竜華操車場の機能が停止されたことを受けて、地元八尾市は総合基本計画に新たな都市拠点の空間として機能を更新するものと位置づけ、また大阪府においても新総合計画に内陸環状都市構想の再開発拠点として位置づけたものである。

大阪東部の新しい都市拠点として、産業・商業・居住機能などを備えた複合都市を目指して、大阪府、八尾市、住宅都市公団（現在のUR都市機構）が協力しながら基盤整備を行ってきた。

暫定利用を平成16年に行った後、八尾市立病院の開院、商業業務施設、都市型住宅の立地がなされ、都市機能の更新が進んでいる。

一方、竜華の水みらいセンターにつきましては、都市拠点のほぼ中央

に位置することから、地下式の構造物としており、地上より上の部分には公益・文化地区にふさわしい公共施設として、当初大阪府は高校テクノセンターなどの導入を、八尾市は産業振興センターの導入を計画し、府市連携のもと、上部地の利活用を図ることとしていたが、府市の財政状況、社会状況の変化に伴い施設の立地は見込めない状況となった。

こうした状況の中、平成19年3月の地方自治法の改正により、行政財産の民間への貸し付けが可能となったことを受けて、公益・文化地区にふさわしい産業、教育、文化などの機能を持った民間施設の導入に向けた検討を府市で進めてきた。平成21年1月には上部利用者の募集を行なったが、リーマンショックの影響もあり、応募提案も少なく、提案内容の審査の結果、事業者の選定には至らなかった。

その後、本年5月に上部利用事業者の2度目の募集を行った結果、9月下旬には、学識経験者で構成する竜華水みらいセンター上部利用事業者選定審査委員会において、上部利用事業者を選定することとしている。

(委員) こういった例をこれからのまちづくりの連携という視点でのいい例にしていきたいと思うので、特に八尾市と大阪府との連携についてもう少し詳しくお聞きする。

(答弁) 平成20年6月に大阪府と八尾市で構成する竜華水みらいセンター上部利用府市検討会を設置しまして、八尾市とともに府と市の双方の利用敷地を一体的に活用した民間施設の導入による上部利用の検討を進めてきたところである。検討会など、これまでに30回を超える会合を持っており、常に府市の意見交換を行い、意思疎通を図ってきている。

上部利用事業者募集におきましては、特に地区計画で定める公益・文化地区にふさわしい教育・文化・産業関連施設の選定や久宝寺駅からの歩行者道路の確保などについて、八尾市とともに検討を重ねながら募集要綱を作成している。2度目の募集では、八尾市とともに企業へのヒアリングを行い、民間事業者の土地利用ニーズをしっかりと把握した上で、対象施設の枠を広げるなど募集要綱を見直したところである。

また、事業の募集状況につきましても、適宜府と市の両方のホームページで公表し、また八尾市政だよりもに掲載するなど、府市連携のもと、市民や府民に対する情報公開に努めている。

(委員) 市町村がまちづくりを進めていく上では、府の財産、市の財産と申しても、市民の側から見ますと同じ市民の財産という視点になろうかと考える。また一体的に活用すると同時に、財産を交換するというところもあるかと思う。それぞれの枠組みではなく、市民にとって府民にとってどのように活用するのが有効的であるのか、価値的であるのかを判断するという視点が必要である。

【府行政地域計画等に基づく区域設定について】

(委員) 次にソフト面では、市町村がこれからさまざまなまちづくりを進めてく上で、1つは近隣の市町村との連携ということも非常に重要になって

くると考えている。

そこで、行政分野別の計画エリアの課題について、例えば広域消防区域では、八尾市について見ますと、東大阪市から以北、北側との連携を、二次医療圏では、八尾市、東大阪市、柏原市というふうに入っています、この3市で連携を、また障がい保健福祉圏域では、今度は東大阪が1つ独立して、八尾市、柏原市で連携を図っていくというふうに、行政分野によりそれぞれのエリアが異なっている。

これからの市町村の連携を図っていく上で、この行政計画では課題があると感じたので、質問する。

まず特徴的な計画における区域設定の考え方はどうか。

(広域消防区域)

(答弁)平成18年6月、消防組織法の改正に伴い、大阪府においては、スケールメリットを活用した消防力の充実強化とあわせて、行財政基盤の強化も含め、トータルとしてより質の高い住民サービスの提供を目的として、平成20年3月に大阪府消防広域化推進計画を策定した。

大阪府における消防広域化の区域設定の考え方としては、地域の地理的・社会的状況、歴史的経過等をベースにし、広域消防の相互応援協定のブロック割りを基本として、消防団のブロック、二次医療圏との整合性にも配慮の上、政令市を除く4ブロック案を議論のために提示した。

なお、区域設定につきましては、4ブロック案以外の枠組みにつきましても関係市町村の合意があり、広域化を進める上で有益な場合は、大阪府消防広域化推進計画の変更、修正など弾力的な対応に努める。

(二次医療圏域)

(答弁)二次医療圏は、特殊または高度専門的な分野を除きまして、原則として入院を必要とする医療が充足され、一般的な保健医療サービスが完結的に提供される地域的単位としている。医療法の規定により、保健医療計画において病床の整備を図るべき区域を定めることとなっており、大阪府ではこの区域を二次医療圏として設定している。

設定に当たっては、市町村単位の一次医療圏の機能を支援して、小児あるいは救急医療、医療連携など、さまざまな医療体制の整備のために広域的な対応が円滑に行えることが可能な地理的範囲であることを基本的な考え方としている。

また、二次医療圏は、医師会のブロックあるいは保健所の所管地域及び高齢者保健福祉圏と合致し、保健、医療、福祉の各分野において整合性のとれたサービスを提供することが可能ということを目指している。

(障がい保健福祉圏域)

(答弁)平成8年11月の国の通知に基づき、市町村だけでは対応困難な各種サービスを面的、計画的に整備することと近隣の市町村との連携を図ることにより、地域におけるサービスを適切に確保するという一方で、おおむね人口30万人を1つの単位として設定することとされた。

府としても、こうした国の考え方を踏まえ、平成9年の12月に本府における障がい保健福祉圏域を設定した。この圏域設定の考え方は、本府において既に定めていた二次医療圏等を細分化することで、設定している。その際、市町村の自然なまとまりのほか、保健所所管区域をもって障がい保健福祉圏域としたものである。

(委員) 市民サービスを提供するという観点から、圏域は分かれているが、もう少し小さな単位で、基本的な単位というか、基本的な部分というのはどうなるのか。

(広域消防区域)

(答弁) 消防につきましては、消防組織法第六条において、市町村は当該市町村区域における消防を十分に果たすべき責任を有すると規定されております。提供の基本的な単位は市町村であると考えている。

(二次医療圏域)

(答弁) 医療サービスについては、住民の日常生活に最も密着した身近な保健医療サービスを提供する地域的単位、これを一次医療圏としているが、これは市町村の区域というように考えている。

また、二次医療圏の区域としては、医師や看護師など限られた医療資源を有効に配分、活用するという観点から、病院等の医療機関の数あるいは規模、機能などと人口のバランスなどを踏まえて、現在の設定が最小の単位としては適当だと考えている。

(障がい保健福祉圏域)

(答弁) 障がい福祉サービスにおいては、できるだけ利用者の方にとって身近な地域で提供されるということが必要ですし、障がいに関する給付の実施主体、これが市町村に一元化されているので、市町村内ですべてのサービスを提供できるということが望ましいと考えている。障がい福祉の分野においては、基本的な単位は市町村であるということだと思ふ。

(委員) 私の感想であるが、押しなべて市町村単位、これが1つの行政サービスを提供するという観点から見て、当然だと感じる。

市町村同士が連携を図ってまちづくりを進めていくことは非常に重要なことだと思ふ。これから先いろいろな形で行政分野別で計画を立てていく、また圏域を考えていく場合においても、市町村間で連携を図っていく、つながりというものを考えていくという視点を持って取り組んでいただきたい。

○ 堀田文一 委員

【旧府道の管理について】

(委員) まちづくりにおいて府と市町村の連携は大変重要だと思うので、具体的に質問する。

まずは、府道管理をめぐる問題である。

府道は、当然大阪府が管理し、改良していくべき公共施設であるが、必ずしも現場では明確ではない。例えば、豊中市内のある路線でいうと、古い府道に平行して新しい府道ができた場合、古い府道はだれが管理、改良するのかという問題である。

そこで、管理、改良についての責任の所在について具体的に質問する。

まず、旧中央環状線。旧中央環状線に平行して新中央環状線ができている。この旧中央環状線は、地元市に移管するような考え方はあるか。

(答弁) 豊中市域のいわゆる旧大阪中央環状線は、なお骨格的な幹線道路として引き続き府道の機能を受け持つもので、現在でも1日に1万台以上の交通量がある路線である。

一般に、バイパス整備に伴い交通量が大幅に減少するなど府道としての機能、効用が大きく減少した旧道は市町村に引き継ぐ対象としているが、この豊中市域のいわゆる旧大阪中央環状線については、その方針に該当しないため、市に引き継ぐ予定はない。

(委員) 旧中央環状線については、市に移管する計画がないようなので、文字どおり府道として、歩道が狭く、安全に歩けないなどの道路安全事業の課題が山積みであるから、積極的に取り組んでいただきたい。

次に、府道豊中吹田線。府道豊中吹田線に平行して内環状線ができています。この豊中吹田線は、地元市に移管するような考え方はあるか。

(答弁) 大阪府域の道路網の骨格となる府道大阪内環状線は、府道豊中吹田線のバイパスとして、そのすぐ南側に平行して整備し、昭和50年に供用した。このため、旧道の地元市への移管として、昭和48年にこの府道豊中吹田線については豊中市と引き継ぎに関する覚書を結んでいる。

(委員) 昭和48年に豊中市に引き継ぐという覚書を交換しているが、まだ引き継ぎは終わっていない。いまだに府道のままである。なぜ、37年間も交換が実行されずにそのままになっているのか。

(答弁) 大阪府としては、府道の引き継ぎに際しては、地元市町村に引き継ぎ後の道路の維持管理に過度の財政負担が生じないように、舗装や側溝の補修など実施可能な対策を行った上で引き継ぎを進めている。

豊中市域においても、平成18年には府道大阪国際空港線、府道岡町停車場線、平成21年には府道曾根停車場線と必要な対策が完了した路線から順次引き継ぎをしている。

府道豊中吹田線であるが、昭和48年の覚書では引き継ぎの時期等具体的な事項の記載がないため、その実現に向けこれまで豊中市と何度も協議を重ねているが、合意に至っていない。

この間、府の予算が限られていることや市の受け入れ体制などから、協議の進んでいた府道曾根停車場線など3路線で引き継ぎ業務を優先したという事情もある。

昨年10月には優先していた路線の引き継ぎが完了したため、改めて御質問の府道豊中吹田線や府道豊中亀岡線など市と協議中の3路線について、市の具体的な考えを示されるよう文書で依頼し、市からは、協議中の3路線全般について、道路区域の境界確定や舗装の補修、バリアフリー化など維持管理に関する事項に加えて、歩行者や車両の安全対策など路線引き継ぎの基本的なお考えについて包括的な回答があったところである。

今後、府市が府道豊中吹田線の現地を確認するなどし、引き継ぎ対象区間の課題を具体的に抽出することになっている。大阪府としては、これに基づきまして引き継ぎのための条件整理を行い、可能な対策を実施、引き継ぎが実現するよう今後とも豊中市とも詰めていく。

(委員) 地元市に過度の財政負担が生じないように整備した上で引き継ぐという姿勢は大事なことだと思う。地元市の要望、意見を踏まえて速やかに引き継ぎの実行していただきたい。

次に、府道豊中亀岡線。府道豊中亀岡線に平行して都市計画道路曾根箕面線を府がつくったというケース。この豊中亀岡線は、地元市に移管する考えはあるのか。

(答弁) 大阪府が、府道豊中亀岡線のバイパスとして、そのすぐ東側に平行して都市計画道路曾根箕面線を整備したところであり、新たに整備した道路のほうを府道豊中亀岡線に、以前からの府道を旧道として豊中市に引き継ぐということで、平成10年に市と覚書を結んでいる。

(委員) そのバイパスとしてできた新しい道路、都市計画道路曾根箕面線は、昭和53年に完成した。ところが、それと交換する覚書が締結されたのが30年後。なぜ交換するはずのものを明文に書くのが30年もかかったのか。

(答弁) 本来ですと、事業着手時にバイパス整備に伴う旧道の扱い等を府市間で覚書等を結ぶべきであったということであるが、当時それを行わなかったため、バイパスの完成した後、市と協議を重ねたところである。

それで、引き継ぐことについて市と基本的に合意に達した平成10年に当覚書を結んだところである。

(委員) 交換が実行されるめどは現時点で立っているのか。

(答弁) 府道豊中吹田線と同様に、本路線についても、今後、府市が府道豊中亀岡線の現地状況を立会確認するなどして、引き継ぎの課題を具体的に抽出することとなっている。

大阪府としては、引き継ぐための条件整理を行い、可能な対策を実施、引き継ぎが実現されるよう本路線も今後とも豊中市と詰めていく。

(委員) 地元市から提出されている要望事項は内容を具体的に把握し、府とし

て取り組むべき要望については積極的に取り組み、交換も速やかに実行していただきたい。

【密集住宅市街地整備について】

(委員) 次に、密集市街地整備について質問する。

豊中市庄内地区における密集市街地整備は、庄内再開発という名前で呼ばれている。府の支援を得て事業は着実に進行しているが、老朽木造賃貸住宅の更新や生活道路の整備など、今でも課題は山積みである。

予算額で見ると、平成19年度3億1千万円、平成20年度1億5千万円、平成21年度同額ですが、平成22年度は1億3千5百万円へと減少してきている。府の役割はどんどん後退していくのかと気になっている。今後、密集市街地整備事業をどのような姿勢で取り組まれるのか。

(答弁) 市域を超えて連担する密集市街地は大都市圏特有の課題であり、防災や減災の観点から、大阪府として地元市と連携してその改善を図っていくべきと考えている。大阪府密集市街地整備のあり方検討会を設置して、これまでの成果と、それから事業の進め方を検証したいと思っている。検証した上で、抜本的な見直しの方向性というか、考え方を取りまとめることにしている。この見直しの方向性を踏まえた上で、今後も着実に密集市街地の防災性の向上を図っていけるよう頑張っていきたい。

(委員) まちづくりは、特定地域に限定されたものであっても、国や広域自治体である大阪府が地元自治体を積極的に支援すべき事業は少なくない。

今後も、府市連携で進めるべきまちづくり事業は府市連携で推進すべきである。

次に、まちづくりにおいて大きな役割を果たす道路管理について、道路は、管理者としては国、府、市に分かれているが、住民としては、管理者がだれであれ、安全で便利であってほしいと願っている。その住民の願いに対して、当然国、府、市は連携して管理区分に応じて対応すべきであるが、府道から市道への移管、府道と市道の交換が課題に上ると、たちまち府と市の連携状態が膠着状態に陥り、移管や交換が進まないどころか、道路の改良も進まなくなった事例も少なくない。

したがって、地域の基幹道路についても、府と市が連携して管理や改良に取り組むべきである。

第5回 平成22年12月8日(水)

委員会報告書の内容について審議した。

4 主な提言・提案の取りまとめ

委員会及び委員協議会の場において、委員から出された提言・提案の主な内容について、下記の項目に従って取りまとめたものである。

- 1 人口減少・少子高齢化社会におけるまちづくりのあり方
- 2 まちづくりにおける課題への対応
- 3 府の計画等における府と市町村との関係
- 4 権限移譲における府と市町村との関係

1 人口減少・少子高齢化社会におけるまちづくりのあり方

- 人口減少、少子高齢化は、あらゆる分野に影響を及ぼしている。府と市町村が連携して地域のまちづくりの戦略を作成するには、人口やその構成がどうなるかをイメージして、共通認識に立った上でシナリオを描く必要がある。
- 都市の活力を高めていくためには、これまでの日本全国一律の金太郎あめのような都市開発や都市整備ではなく、地域の個性や特性を活かすため、住民と自治体が連携し課題を共有しながら進めていかなければならない。
- 今後、府が人口減少、少子高齢化についての分析・検討をより進め、地域のまちづくりの主体である市町村や住民と共有するとともに、地域の特性、ポテンシャルを活かした都市活力の創出に向けて市町村と連携して取り組んでいくべき。

2 まちづくりにおける課題への対応

(インナーエリアの再生)

- 高度経済成長期に人口・産業が集中した大阪市縁辺部及びその周辺市街地の「インナーエリア」は利便性が高く、住民が一番張りつきやすかったエリアである。
- インナーエリアにおいて、地震に対して脆弱な木造密集市街地の再整備に係る費用等の問題があり、こうした利便性に富んだところが手つかずになっている。
- 市街地が形成された当時には府が建築確認を行っており、府にも密集市街地となった一因もある。密集市街地の再整備について、府も一定の責任があるのではないか。

- 密集市街地の再整備が手つかずになることで、住環境の整備が遅れるだけでなく、地域活力の低下や震災等による府民の生命・財産が奪われる恐れがあること、さらには福祉や教育などあらゆる分野に波及し、必要以上に社会コストが発生する可能性があることから、インナーエリアの再生に向け密集市街地の再整備を早急に進めるべきである。府は、広域と基礎との役割分担を踏まえつつ、まちづくりへの不備が起こらないよう、必要に応じて人材や財源のフォローを行うなど、市町村と連携して取り組んでいくことが重要である。

(地域力再生)

- まちづくりは地域力の向上を通して達成されるという考えから、府における地域力再生への取組は重要である。
- 校庭の芝生化をはじめ地域力再生の取組を通じて、地域資源や人的資源が活用され、運営組織が立ち上がり、自立し、担い手などの人材が育成され、地域力が再生・向上されることを目指していくものとする。
- しかし、高齢化や人口減少などによる地域力の低下やコミュニティの希薄化などから、地域力再生への取組ができない、あるいは課題が表れているのに手を挙げてくれないということがみられる。
- 地域力の再生にあたっては、校庭の芝生化など実施しやすいことから地域を動かし、成功体験を積み重ねながら、リーダーの発掘・育成、まちづくりに関わる地域の方々の組織化等へと成長させていくことが重要である。
- このため、府は市町村と連携し、PDCA（計画、実行、評価、改善）サイクルの観点で、地域の方々の取組を支援する仕組・体制を整え、地域に密着し、地域の熟度に即した様々なコーディネートを行いながら、地域力を高めていく必要がある。

(府と市の垣根を越えた資産の活用)

- これからの市町村がまちづくりを進めていく上で、府の財産、市町村の財産のいずれも住民の側がらみると同じ住民の財産である。
- こうした観点からそれぞれの枠組みでとらえるのではなく、住民にとってどのように活用するのが有効的であるのか、あるいは価値があるのかを踏まえた上で、府と市町村が連携してまちづくりに取り組むべき。

(道路の管理・改良の上での府と市町村の役割)

- 道路は管理者としては、国、府、市町村に分かれているが、住民としては管理者が誰であれ、安全で便利であってほしいと願っており、その住民の願いに対して、当然国、府、市町村は連携して管理区分に応じて対応すべき。
- しかしながら、府道から市（町村）道の移管や府道と市（町村）道の交換が進まず、道路改良もうまく進まないといった事例が少なくない。
- 地域の基幹道路についても府と市町村が連携して管理や改良に取り組むべき。

3 府の計画等における府と市町村との関係

(府の計画等における市町村の参加)

- まちづくりにおいては、目指すべき大阪の理念あるいは目標、そして活動の方向を市町村とともに創造しながら、おのこの施策については、共有する・共に取り組むという視点が必要である。
- 市町村行政に密接にかかわる計画、施策については企画、立案から執行、評価、改善などあらゆる過程に市町村が参加できるシステムづくりが必要である。これにより市町村と共通認識にたつことができ目標が達成される。
- 具体的には、府と市町村との連絡調整の場を設けて地域づくりの課題や方向性を示し、共有しながら活動していく。地元市町村との連携のもと、それぞれのエリアの特性を生かしたまちづくりを進めるため、各土木事務所単位で作成した地域整備アクションプラン（案）を、これまでの各主体の取組を活かしながら、府・市町村が連携し、さらには民間も参画した協働に発展させていく基本的な指針として充実させていくべきである。
- 施策の実施にあたっては、府として、これまでの補助金を交付するだけの政策誘導だけではなく、今後はコーディネート力あるいはコンサルタント力を発揮し広域調整を行っていくことも大事である。

(府の行政地域計画等に基づく区域設定のあり方)

- 市町村がこれからさまざまなまちづくりを進めていく上で近隣の市町村との連携が非常に重要になってくる。

- 府は、行政地域計画等に基づき区域設定を行っているが、例えば救急医療で市町村間の連携を行おうとするときに関わりの深い「二次医療圏」と「広域消防区域」はその区域設定が異なっている。
- それぞれの行政分野別で計画を立てていくときに市町村間で連携を図っていく、つながりをもつためにも圏域を考えていくべき。

4 権限移譲における府と市町村との関係

- 現在、府は市町村への権限移譲を進めているが、これからの時代は、基礎自治体である市町村が自らの責任と判断でまちづくりを進めていくこととなり、そのためには市町村が本当に力をつけていくことが極めて重要である。
- 権限移譲にあたっては、どの市町村も等しく府からの権限を受けることが望ましいと考える。
- 権限移譲が進む中、まちづくりにおいて基礎自治体のウエイトが高くなることから、広域と基礎との役割分担を果たしつつ、基礎自治体への人材や財源のフォローを十分に行うことも必要である。

5 委員会設置要綱

大阪府議会まちづくりにおける市町村との連携のあり方 調査特別委員会設置要綱

(平成21年5月29日議決)

1 名 称

まちづくりにおける市町村との連携のあり方調査特別委員会とする。

2 設置の根拠

地方自治法第110条及び大阪府議会委員会条例第5条による。

3 目 的

国内外での都市間競争が激化する中、大阪府域全体の特色ある発展のため、インフラ整備や都市景観づくりにおける市町村との連携のあり方について総合的に調査検討及び提言を行う。

4 定 数

委員定数は、20人とする。

5 調査期間及び閉会中の調査

調査期間は、概ね2年とし、閉会中も調査を行うものとする。

6 委 員 名 簿

(◎=委員長、○=副委員長)

会 派 名	氏 名	備考
大阪維新の会大阪府議会議員団	岩木 均	H21. 11. 25～
	今井 豊	
	西野 修平	
	森 和臣	H22. 5. 14～
	宮本 一孝	
自由民主党大阪府議会議員団	川合 通夫	
	岩見 星光	
	奴井 和幸	
	大島 章	
	北川 法夫	
	小西 貢	H21. 5. 29～H21. 11. 25
民主党・無所属ネット大阪府議会議員団	○ 山添 武文	
	中川 隆弘	
	吉村 善美	
	品川 公男	
	大前 英世	H21. 5. 29～H22. 5. 14
公明党大阪府議会議員団	◎ 樋口 昌和	
	大山 明彦	
	岩下 学	
	谷川 孝	
日本共産党大阪府議会議員団	芹生 幸一	
	堀田 文一	

(会派所属 平成22年12月8日現在)