

「総合区ってなに？」パート2 ～特別自治市と区のあり方を考える～

○司会：西脇 邦雄

—次第一—

◆ 14 : 00 ~ ゲストからの問題提起

1. 「特別自治市を考える～大都市の中枢性の分析から見えるもの～」  
北村 亘 氏（大阪大学大学院法学研究科教授 行政学）
2. 「大阪市の総合区導入について」  
柳本 顕 氏（衆議院議員、前大阪市会議員）

【質疑】

【休憩】

◆ 15 : 30 ~ 報告と話題提供

3. 「シティマネージャー区長の成果と課題」  
金谷 一郎 氏（大阪経済法科大学客員教授、元東淀川区長）
4. 「大阪市会議員定数削減問題と区のあり方」  
武 直樹 氏（大阪市会議員、自治フォーラムおおさか代表）

◆ 16 : 10 ~ ディスカッション

- ◆ 16 : 25 ~ 振り返りとまとめ  
西脇 邦雄 氏（大阪経済法科大学教授）

—資料—

- ①北村 亘 氏 「特別自治市を考える～大都市の中枢性の分析から見えるもの～」
- ②柳本 顕 氏 「総合区の設置について」
- ③金谷 一郎氏 「シティマネージャー（CM）区長の成果と課題」
- ④武 直樹 氏 「定数削減問題と区のあり方」

2022(令和4)年3月12日(土)  
たかつガーデン(ハイブリッド開催)

# 自治フォーラム おおさか 特別自治市を考える

～大都市の中核性の分析から見えるもの～

Reconsidering the Role of the Designated Cities in the Japanese Public Sector

OSAKA UNIVERSITY  
Live Locally, Grow Globally

北村 亘

大阪大学大学院法学研究科教授(行政学専攻)

Wataru KITAMURA, LL.M, Ph.D.

Professor of Government

Osaka University, JAPAN

E-mail: kitamura@law.osaka-u.ac.jp

For  
Discussion  
Purposes  
Only

## 内 容

1. 日本の地方自治制度
2. 指定都市の概要と歴史
3. 大阪市の「解剖」
  - (1)20市比較分析
  - (2)大阪府内の市町村比較分析
  - (3)市内の24区比較分析
4. 結語 改革の方向性？



# 1. 日本の地方自治制度:市町村と都道府県

## (1)市町村

- 1) **市**: 地方自治法で要件が規定される。  
人口5万以上、中心的市街地に全戸数の6割以上、商工業その他の都市的な業態に従事する者及びそれと同一世帯に属する者の数が全人口の6割以上など cf. 人口1万の「市」の存在
- 2) **町**: 都道府県の条例で規定される。  
人口5000以上、中心的市街地に700戸数以上、都市的な業態に従事する者の数が全人口の6割以上など(北海道の条例)
- 3) **村**: 基礎自治体の中で市町以外の地方自治体  
村のない県: 13県  
東京都と大阪府の「村」

移行後に社会経済的な実態が失われたとしても、「降格」はない・・・。

3

## (2)都道府県

- 「曖昧な性格」の時代: 官選知事による自治
  - 1871(明治4)年: 廃藩置県 3府302県
  - 1890(明治23)年: 府県制の公布 (のち道府県制)
  - 1899(明治32)年: 道府県制の全面施行(~1947年)
    - 国の出先機関: 官選知事、地方官官制(勅令)による規定
    - 自治機関: 府県会規則(1878年)、法人格の獲得(1899年)、  
府県会議員の男子普通選挙制(1926年)、条例制定権(1929年)
    - 府県参事会: 知事と府県高等官および府県会議員の中から選出された  
名誉職参事会員で構成され、府県運営を担う。
- 完全な地方自治体の時代: 公選知事
  - 1946(昭和21)年: 道府県制の改正
  - 1947(昭和22)年: 統一地方選挙での府県知事(北海道庁長官)の直接公選制
  - 同年: 日本国憲法及び地方自治法の施行による完全な自治体化
- 東京都の特殊性: 東京府と東京市の垂直合併(1943年) 首都防衛
  - 23区内への都による上下水道や消防サービスの供給
  - 警視庁と東京都消防庁の特殊性

4

## 2. 指定都市の概要と歴史

### (1) 大都市制度: 政令指定都市、中核市、施行時特例市

2017年時点での区分	政令指定都市	中核市	施行時特例市
法定要件	指定申請した人口50万以上の市	指定申請した人口20万以上の市	2015年4月1日付で廃止された際の特例市 (指定申請した人口20万以上の市)
関与の特例	知事の承認、許可、認可などの関与を要している事務について、その関与をなくし、または知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。	
行政組織上の特例	・区(行政区)の設置 ・区選挙管理委員会の設置など		
財政上の特例	・地方道路譲与税の増額 ・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正) ・宝くじの発売などの税外収入	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)	・地方交付税の算定上所要の措置(基準財政需要額の算定における補正)
決定の手続き	政令による指定	政令による指定	制度廃止
2014年改正地方自治法で人口20万以上を「中核市」とすることが決まる。2015年4月1日に特例市制度は廃止され、中核市に移行していない特例市は「 <b>施行時特例市</b> 」と呼ばれて、2020年4月1日までの経過期間であれば人口20万未満であっても中核市に移行できる。			

#### 人口要件と申請主義

地方自治法の定める人口要件を満たした市が政府に申請した場合、特例として道府県の権能が付与される。  
⇒人口要件を満たしたからといって自動的に特例措置が講じられるわけではない。

5

### (2) 権能の「入れ子」構造

	保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	治安・安全・防災
道府県	・精神科病院の設置 ・麻薬取扱者(一部)の免許 ・予防接種の臨時実施	・保育士・介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置 ・国民健康保険事業(財政運営など)	・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・公害健康被害の補償給付 ・第1種フロン類回収業者の登録	・都市計画区域の指定 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理	・警察(犯罪捜査、運転免許など)
政令市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録 ・診療所の開設許可 ・病院(病床20以上)の開設許可	・児童相談所の設置(中核市、特別区も政令指定により設置可)	・県費負担教職員の江免、給与の決定 ・小中学校教職員の基準、教職員定数の決定	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画の決定 ・都市計画区域の指定、マスタープランの作成 ・指定区間の国道、県道の管理 ・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理	
中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業などの許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可	・保育所、養護老人ホームの設置認可、監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳の交付	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置許可 ・埋焼発生施設の設置届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サーwis付高齢者向け住宅事業の登録	
施行時特例市				・一般廃棄物処理施設の設置届出の受理 ・汚水または尿液を排出する特定施設の設置届出の受理	・市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立認可	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・予防接種の定期実施 ・結核に係る健康診断 ・埋焼・火葬の許可	・保育所の設置、運営 ・生活保護(市および福祉事務所設置町村の業務) ・養護老人ホームの設置、運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置運営 ・県費負担教職員の服務監督、勤務成績の評価	・一般廃棄物の収集、処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設置(市のみ)	・上下水道の整備、管理運営 ・都市計画決定(上下水道関係) ・都市計画決定(上下水道以外) ・市町村道、橋梁の建設、管理 ・準用河川の管理	・消防救急活動 ・災害予防、警戒、防除等 ・戸籍、住民基本台帳 ・その他
特別区の業務						



マトリョーシカ

- 2014年地方自治法以降の制度
- 1) 政令指定都市 (人口50万以上)  
(政令市、指定都市ともいう)  
道府県の8割近くの権能
  - 2) 中核市 (人口20万以上)  
政令指定都市の7割近くの権能
  - 3) 施行時特例市  
中核市の5割近くの権能
  - 4) 一般市、町村

概して、**警察行政**の権能があるかどうかで都道府県と政令市は異なり、**義務教育の教員人事**に関する権能があるかどうかで政令市と中核市は異なり、**保健所行政**の権能があるかどうかで中核市とそれ以外は異なると言える。

6

中央政府 内閣府と11省など						
政令指定都市	中核市	施行時特例市 <small>* 特例市制度の廃止(平成27年4月1日施行の際、現に特例市である市)</small>	47都道府県			
			一般市	町	村	
			人口5万以上など	-	-	-
人口50万以上	人口20万以上	人口20万以上	人口5万以上など	-	-	-
全国 (2021年4月時点)	20市	62市	23市	687市	743町	183村
北海道	札幌 (195)	旭川 (33)、函館 (26)				
東北	仙台 (108)	いわき (35)、郡山 (33)、秋田 (31)、盛岡 (29)、福島 (29)、青森 (28)、山形 (25)、八戸 (23)				
首都圏	横浜 (372)、川崎 (147)、さいたま (126)、千葉 (97)、相模原 (72)	船橋 (62)、川口 (57)、八王子 (57)、宇都宮 (51)、柏 (41)、横須賀 (40)、高崎 (37)、川越 (35)、前橋 (33)、越谷 (33)、水戸 (27)、甲府 (19)	所沢 (34)、平塚 (25)、草加 (24)、春日部 (23)、茅ヶ崎 (23)、大和 (23)、厚木 (22)、つくば (22)、太田 (21)、伊勢崎 (20)、熊谷 (19)、小田原 (19)			
北陸	新潟 (81)	金沢 (46)、富山 (41)、福井 (26)	長岡 (27)、上越 (19)			
中部圏	名古屋 (229)、浜松 (79)、静岡 (70)	豊田 (42)、岐阜 (40)、宮 (30)、岡崎 (30)、長野 (37)、豊橋 (37)、松本 (24)	四日市 (31)、春井 (30)、宝塚 (24)、沼津 (19)			
近畿圏	大阪 (269)、神戸 (153)、京都 (147)、堺 (83)	姫路 (53)、東大阪 (50)、西宮 (48)、尼崎 (45)、枚方 (40)、豊中 (39)、吹田 (37)、和歌山 (36)、奈良 (36)、高槻 (35)、大津 (34)、明石 (29)、八尾 (26)、寝屋川 (23)	茨木 (28)、加古川 (26)、宝塚 (22)、岸和田 (19)			
中国	広島 (119)、岡山 (71)	倉敷 (47)、福山 (46)、下関 (26)、呉 (22)、松江 (20)、鳥取 (19)				
四国		松山 (51)、高松 (42)、高知 (33)				
九州	福岡 (153)、北九州 (96)、熊本 (74)	鹿児島 (59)、大分 (47)、長崎 (42)、宮崎 (40)、久留米 (30)、佐世保 (25)	佐賀 (23)			
沖縄		那覇 (31)				

(備考) 人口は、平成27年国勢調査人口(確定値)を表記(4万人未満切捨て)。

### (3) 指定都市の分布



### (4) 政令指定都市における「区による行政」

	区(行政区)	総合区 (2014年法改正)	東京都の特別区
位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
法人格	なし	なし	あり
長	区長	総合区長	特別区の区長
主たる事務	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行すること。	総合区の政策・企画立案、総合区のまちづくりなどの事務のうち、条例で定めるものを執行すること。	特別区の政策・企画の立案、市が処理することとされている事務を処理することができる。ただ、上下水道などの事務は「都」が処理する。
権限		職員任命権 予算意見具申権	職員任命権 予算編成権 条例提案権 など
身分	一般職	特別職	特別職
選任	市長が職員から任命する。	市長が「議会の同意」を得て選任する。	公選
任期		4年	4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける。	市長の指揮監督を受ける。	
リコール	なし	あり	あり
議会	なし ただし、市議会の判断で区常任委員会を設置するなどの工夫が可能である。	なし ただし、市議会の判断で区常任委員会を設置するなどの工夫が可能である。	あり 直接公選の区議会



下京区役所(京都市)



中央区役所(大阪市)



目黒区役所(東京都)

## (5) 指定都市の制度史:「妥協の産物」

### 戦前

1888(明治21)年:市制町村制  
 1889(明治22)年:3市特例公布(東京市、京都市、大阪市)  
 1898(明治31)年:3市特例廃止  
 1922(大正11)年:6大市行政監督ニ関スル法律公布  
 (東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)  
 1943(昭和18)年:東京都制施行⇒東京市の消滅、5大市行政監督特例の公布

### 戦後

1947(昭和22)年:地方自治法施行(5月)  
 =「特別市」の法制化  
 \* 公選知事を頂く府県の「特別市」への反発  
 1947年 :地方自治法改正(12月)  
 =府県単位の住民投票  
 1956(昭和31)年:地方自治法改正  
 =政令指定都市(政令市、指定都市)制度の創設、  
 =特別市制度の廃止  
 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の旧5大都市の移行(9月)

○神戸市問題:大戦の被害で人口100万人を割り込む状態  
 ⇒人口100万を要件とできない。  
 ○京都市問題:京都府における京都市の占める割合の大きさ  
 ⇒単独で特別市に移行することへの他市の反発

9

## 指定都市への移行と人口:「目指すべき高み」へ

移行年	政令指定都市名	移行直前の法定人口(万人)	2015年国勢調査確定値(万人)	備考
1956	横浜市	114.4	372.5	旧五大都市
	名古屋市	133.7	229.6	
	京都市	120.4	147.5	
	大阪市	254.7	269.1	
	神戸市	97.9	153.7	
1963	北九州市	98.6	96.1	戦前からの合併構想の実現
1972	札幌市	101.0	195.2	移行後に100万人以上となることが想定される人口85万人程度の市
	川崎市	97.3	147.5	
	福岡市	86.2	153.9	
1980	広島市	85.3	119.4	合併支援プランの適用
1989	仙台市	85.7	108.2	
1992	千葉市	82.9	97.2	
2003	さいたま市	102.4	126.4	
2005	静岡市	70.7	70.5	
2006	堺市	83.1	83.9	人口70万以上の市
2007	新潟市	81.4	81.0	
	浜松市	80.4	79.8	
2009	岡山市	69.6	71.9	新合併支援プランの適用
2010	相模原市	70.2	72.1	
2012	熊本市	73.4	74.1	

合併による効率化などの他の政策目標が大都市制度の運用に紛れ込む。

結果として...

人口要件を満たした市が権能の拡大を目指して政令指定都市への移行を目指すようになる。

旧五大都市と府県の「妥協の産物」から多くの市が「目指すべき高み」となっていく。

「全国経済の牽引役」としての役割と「周辺地域への地域間再分配役」としての役割とのバランスをとろうとした形跡はない。

## 政令指定都市の数の急増

1) 旧五大都市(1956年地方自治法改正時点での移行) :

大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市。

\* 福岡市も当時人口54万人を有していたが、当時最大の特別区であった大田区の人口57万人を下回ったために移行はしなかった。

2) 人口100万人となる可能性の高い人口80万人程度の都市(1963-2003年移行) : 北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市。

\* 千葉市を除いていずれも移行後に100万人に到達している(北九州市は100万人到達後に減少)。

11

## 市町村合併プランによる膨張

3) 市町村合併支援プランの「指定の弾力化」措置  
以後の都市(2001年以降の移行) :

静岡市(71万人、05年)、堺市(83万人、06年)、  
新潟市(81万人、07年)、浜松市(80万人、同)。

\* いずれも、世田谷区の人口85万人にも満たない。

その後・・・

岡山市(70万人、09年4月)、相模原市(71万人、10年)。

そして・・・

熊本市(67万人) : 2012年移行

12

# 「政令指定都市」の意味は？

◎頓挫した計画も含めると政令市への移行構想は全国各地で練られている。

水戸市中心の合併構想、宇都宮市中心の合併構想、埼玉県春日部市中心の合併構想、埼玉県所沢市中心の合併構想、埼玉県川口市中心の合併構想、千葉県東葛飾・葛南地域の合従連衡(松戸市、柏市、市川市、船橋市など)、金沢市中心の合併構想、岐阜市中心の合併構想、四日市市中心の合併構想、姫路市中心の合併構想・・・

挫折や白紙撤回されたものも含めると、合併によって50万人以上の人口規模になることが予想される都市は政令指定都市への移行を一度は考えるようである。

◎百万都市でも地域の拠点都市でもない・・・。

13

## 3. 大阪市の「解剖」

### ○「主成分分析(Principal Component Analysis)」

⇒統計学的に情報をできるだけ落とすことなく縮約する手法  
(北村、2013年、69頁)。

⇒「評価の観点(座標)」を抽出する手法(\*統計学的な説明は割愛)

- ▶統計ソフトウェアで算出された固有値と寄与率、因子(主成分)負荷量に着目する。
- ▶固有値が1以上の主成分を採用し、累積寄与率が概ね70%以上となっていることを確認して主成分の解釈を行うことになる。

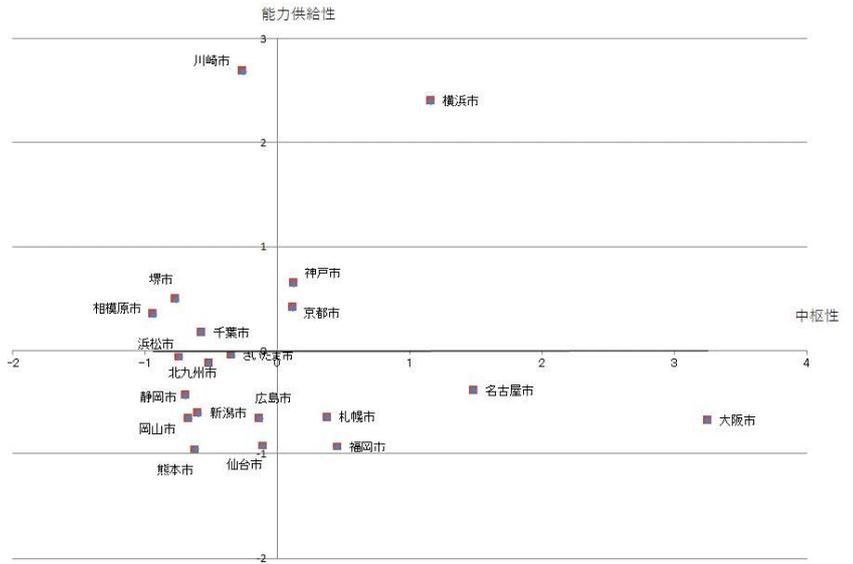
# (1)指定都市の比較分析 20市データ分析

▶『大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』  
(指定都市市長会事務局、2009年)

\* 人口変数、経済変数、行政変数、情報・文化変数の4つの大括りの変数から、膨れ上がった指定都市の特徴づけを行う目的はよくわかる。

\* ただし、「統計的に誤った手法」であり、「結論ありきの分類」という批判があっても仕方がない(拙著、67-68頁)。

\* そこで、同じデータを用いて主成分分析を行って分類した。



拙著『政令指定都市』(中央公論新社、2013年)で、国家が権限や財源で特例的な移譲を求めるのは大阪市を筆頭に、名古屋市、福岡市、札幌市の4市だと論じる。

▶最新のデータで行うと20市の位置づけは  
どうなるのか？

👉最新データでの記述的統計量

説明された分散の合計						
成分	抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	16.210	70.480	70.480	10.101	43.917	43.917
2	2.843	12.362	82.842	8.041	34.962	78.880
3	1.713	7.446	90.289	2.624	11.409	90.289

▶2つの成分  
だけでも  
約79%を説明  
できる。

	度数	最小値	最大値	合計	平均値	標準偏差
人口	20	693389	3777491	27799058	1389953	801730.66
人口集中地区人口密度	20	6196.40	12262.20	160463.20	8022.17	2126.63
人口集中地区対市域面積比率	20	5.70	99.60	805.90	40.30	30.97
昼夜間人口比	20	0.88	1.32	20.39	1.02	0.10
対都道府県人口比	20	7.90	56.80	590.70	29.54	13.40
全産業事業所数	20	22480	179252	1168631	58431.55	39308.96
製造品出荷額	20	467396	4092916	42242759	2112137.95	1275837.43
年間商品販売額	20	1194815	41563679	163415516	8170775.80	9876497.54
上場企業本社数	20	4	380	1045	52.25	84.80
銀行業事業所数	20	54	517	3494	174.70	119.18
証券業商品先物取引業事業所数	20	11	198	948	47.40	49.14
地方公務員従業者数	20	5290	33270	283830	14191.50	7346.39
基幹財政需要額	20	128911	723419	5648337	282416.85	166469.98
歳出総額	20	296379	1765971	14148733	707436.65	437864.94
国家公務員従業者数	20	1060	13200	122240	6112.00	3913.24
管区地方支分部局数	20	10	99	1002	50.10	23.89
情報サービス業従業者数	20	709	84085	350210	17510.50	21952.46
映像音声文字情報制作業従業者数	20	131	17334	56195	2809.75	3872.54
学術開発研究機関従業者数	20	225	9486	51398	2569.90	2386.60
広告業従業者数	20	207	11816	37415	1870.75	2809.62
放送業従業者数	20	4	112	454	22.70	23.65
専門サービス業事業所数	20	427	7945	34619	1730.95	1752.80
学術開発研究機関事業所数	20	17	167	1273	63.65	43.10

▶各成分の解釈

各成分と23変数との関係(符号と数字の大きさ)を丹念に見ていき、各成分が何を意味しているのか「解釈」していく。第1成分と第2成分に着目

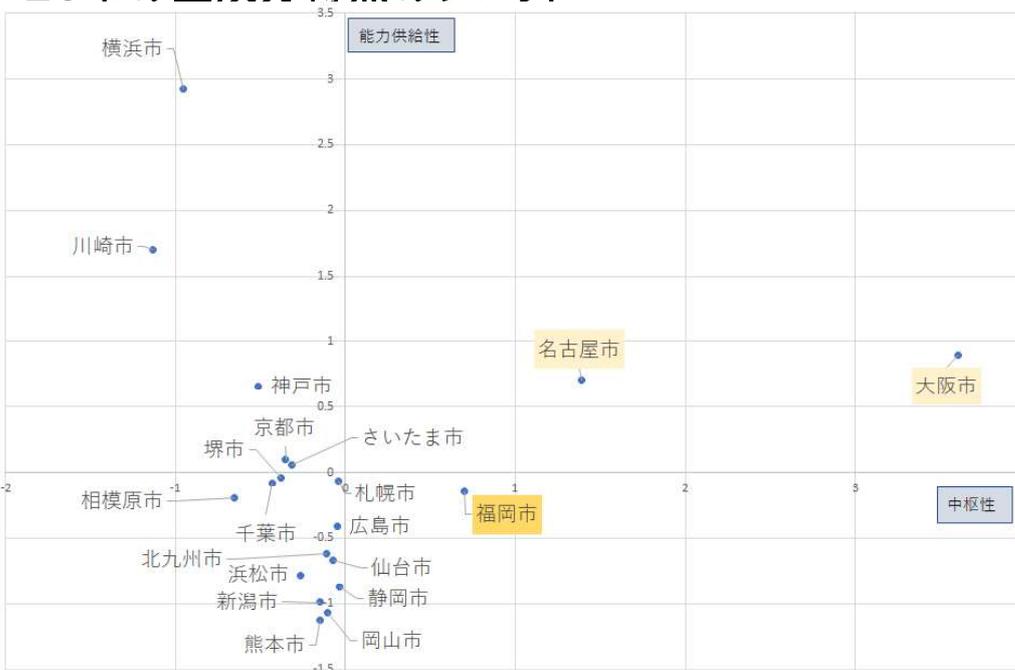
▶第1成分：昼夜間人口比、年間商品販売額、上場企業や銀行業などの各種事業所数が多い。  
⇒「中枢性」の軸

▶第2成分：人口、製造品出荷額、そして学術関連変数が多い。  
⇒「能力供給性」の軸(=社会経済的自律性)

	成分		
	1	2	3
人口	0.340	0.853	0.349
人口集中地区人口密度	0.253	0.760	-0.072
人口集中地区対市域面積比率	0.370	0.760	-0.327
昼夜間人口比	0.908	-0.101	0.253
対都道府県人口比	0.129	-0.023	0.886
全産業事業所数	0.750	0.592	0.258
製造品出荷額	0.147	0.706	-0.291
年間商品販売額	0.910	0.370	0.120
上場企業本社数	0.870	0.451	-0.003
銀行業事業所数	0.804	0.502	0.251
証券業商品先物取引業事業所数	0.789	0.573	0.092
地方公務員従業者数	0.614	0.645	0.389
基準財政需要額	0.454	0.809	0.327
歳出総額	0.514	0.786	0.306
国家公務員従業者数	0.624	0.185	0.561
管区地方支分部局数	0.604	0.397	0.624
情報サービス業従業者数	0.632	0.724	0.085
映像音声文字情報製作従業者数	0.940	0.283	0.116
学術開発研究機関従業者数	0.007	0.933	0.184
広告業従業者数	0.954	0.258	0.066
放送業事業者数	0.924	0.261	0.143
専門サービス業事業所数	0.858	0.475	0.161
学術開発研究機関事業所数	0.345	0.814	0.380

因子抽出法: 主成分分析  
a. 5 回の反復で回転が収束しました。

20市の主成分得点のプロット



▶中枢性の高い政令市は、大阪市と名古屋市ということで変化はない。  
▶ただ、大阪市、名古屋市の人口の微妙な増加のせい、両市の能力供給性は向上して第1象限に入っている。  
=社会経済的自律性の強化  
▶福岡市のみが、中枢性も相対的に高く、かつ周辺地域からの物品や人口の流入を得ている。  
▶横浜市や川崎市は中枢性も低く、東京に物品や人口を流出させている。  
▶相模原市、千葉市、堺市は中枢性は低く、能力供給性も低下している。

「特別自治市」制度に適した都市はどこなのか？

## (2)大阪府内の市町村比較分析

記述統計		
	平均値	標準偏差
人口	20569.05	42106.115
外国人比	0.00982	0.006443
高齢化比	0.27223	0.038836
昼夜間人口比	0.91350	0.106843
高齢単身世帯	12099.81	30886.727
総面積	44.3091	42.74142
納税義務者数	90815.86	190739.569
第3次産業事業所数	8040.65	24818.311
財政力指数	0.7286	0.20027
実質収支比率	2.1186	1.93726
実質公債費比率	5.9349	4.71638
完全失業者数	4909.16	10508.080
第1次産業従事者数	443.42	364.521
第2次産業従事者数	19483.07	35415.811
第3次産業従事者数	60190.30	118649.558
図書館数	2.84	4.386
非水洗化人口	3018.28	3827.775
ごみ総排出量	72142.88	160539.353
飲食店数	1104.70	3675.052
百貨店など	2.58	5.119
一般病院数	11.12	26.600
介護老人施設数	9.98	21.359
児童福祉施設数	50.05	114.519

▶第1成分は人口と経済拠点、失業率など大都市の光と影を反映した「都市度」の次元であり、第2成分は「社会課題」や「財政的制約」とは無縁の「持続可能性」の次元と考えられる。

▶第1成分だけで約63%、第2成分をあわせて約74%も縮約できている。

説明された分散の合計

成分	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	15.106	65.678	65.678	15.106	65.678	65.678	14.504	63.060	63.060
2	2.185	9.500	75.178	2.185	9.500	75.178	2.414	10.496	73.556
3	1.963	8.533	83.712	1.963	8.533	83.712	2.271	9.872	83.428
4	1.287	5.595	89.307	1.287	5.595	89.307	1.352	5.879	89.307

回転後の成分行列<sup>a</sup>

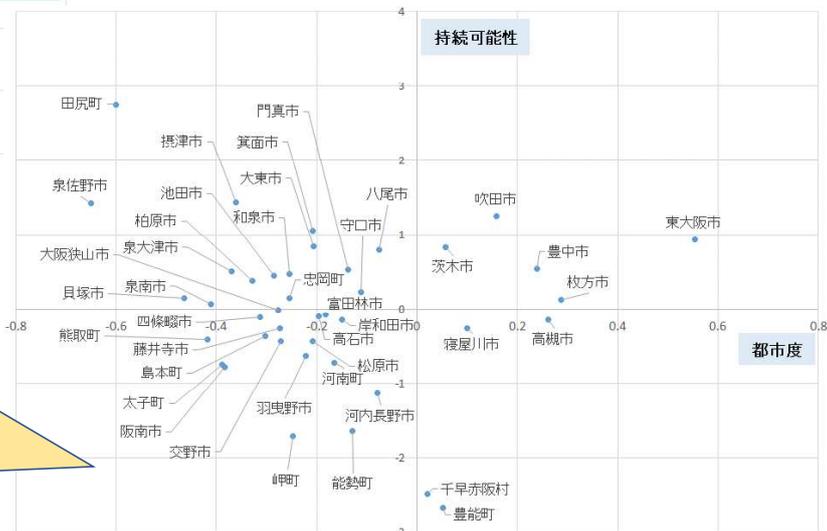
	成分			
	1	2	3	4
人口	0.981	0.143	0.106	-0.045
外国人比	0.519	0.490	-0.025	0.354
高齢化比	-0.043	-0.850	-0.096	0.164
昼夜間人口比	0.569	0.566	-0.032	0.353
高齢単身世帯	0.989	0.114	0.056	0.017
総面積	0.766	-0.073	0.458	-0.180
納税義務者数	0.983	0.142	0.094	-0.045
第3次産業事業所数	0.985	0.097	0.023	0.060
財政力指数	0.145	0.852	-0.080	-0.148
実質収支比率	-0.176	0.254	-0.632	-0.146
実質公債費比率	-0.162	-0.232	0.203	0.859
完全失業者数	0.984	0.131	0.099	-0.008
第1次産業従事者数	0.424	0.137	0.781	-0.220
第2次産業従事者数	0.967	0.167	0.141	-0.048
第3次産業従事者数	0.976	0.152	0.115	-0.069
図書館数	0.740	-0.118	-0.276	0.386
非水洗化人口	-0.146	0.137	0.891	0.196
ごみ総排出量	0.984	0.136	0.102	-0.014
飲食店数	0.983	0.089	0.015	0.073
百貨店など	0.959	0.159	0.163	-0.060
一般病院数	0.982	0.116	0.101	0.006
介護老人施設数	0.985	0.125	0.083	-0.011
児童福祉施設数	0.985	0.137	0.055	-0.028

因子抽出法: 主成分分析

a. 6回の反復で回転が収束しました。



大阪府内における大阪市と堺市の位置づけ  
 ▶都市度では大阪市が突出し、堺市が続く。  
 ▶大阪市も堺市もわずかであるが持続可能性も高い。  
 ▶都市度でいえば、政令市を除く41市町村はだんご状態である。



大阪市、堺市を除く41市町村

▶持続可能性が二分される。  
 ▶中核市の東大阪市、枚方市、豊中市、吹田市、そして施行時特例市の茨木市が都市度も高く、財政的にも恵まれ、高齢化率なども低い。  
 ▶田尻町や箕面市、大阪狭山市など財政的にも恵まれているが都市度からは少し距離を置いている市町村が住民にアピールできやすい。

### (3)市内の24区比較分析

記述統計			
	平均値	標準偏差	分析 N
人口総計	112132.71	37863.298	24
外国人比	0.02973	0.026491	24
高齢化率	0.24549	0.050535	24
昼夜間人口比	1.36450	0.909627	24
高齢単身世帯数	8377.92	4433.633	24
総面積	9.3883	4.47606	24
第3次産業事業所数	6828.75	6914.792	24
完全失業者数	2824.08	1068.467	24
第1次産業就業者数	46.75	39.418	24
第2次産業就業者数	9207.50	4076.471	24
第3次産業就業者数	31334.67	10264.887	24
図書館数	1.04	0.204	24
小売店数*	1096.58	865.926	24
飲食店数	1011.54	1153.795	24
大型小売店数*	22.38	16.349	24
百貨店数	1.33	1.659	24
一般病院数	7.25	3.207	24
介護老人施設数	5.75	2.817	24
児童福祉施設数	30.92	8.304	24
保育所数*	20.71	6.118	24

▶行政変数を最小にして、社会経済的要因だけから各区の特徴を明らかにする。

▶第1成分は「生活拠点度」と解釈でき、同様に第2成分は「都市度」と解釈できる。

	回転後の成分行列表 <sup>a</sup>			
	成分 1	成分 2	成分 3	成分 4
人口総計	0.956	0.068	0.235	0.068
外国人比	-0.114	-0.029	0.227	0.793
高齢化率	-0.004	-0.421	0.835	0.112
昼夜間人口比	-0.188	0.916	-0.194	-0.020
高齢単身世帯数	0.479	-0.022	0.699	0.326
総面積	0.349	0.047	0.479	-0.602
第3次産業事業所数	0.020	0.970	-0.127	0.044
完全失業者数	0.850	-0.002	0.432	0.051
第1次産業就業者数	0.750	-0.055	0.296	-0.095
第2次産業就業者数	0.887	-0.138	0.247	-0.028
第3次産業就業者数	0.942	0.169	-0.006	-0.094
図書館数	0.042	0.707	0.029	-0.046
小売店数*	0.036	0.984	-0.017	0.122
飲食店数	-0.018	0.990	-0.055	0.047
大型小売店数*	0.208	0.948	-0.150	-0.005
百貨店数	0.069	0.913	-0.123	-0.031
一般病院数	0.314	0.132	0.106	0.856
介護老人施設数	0.583	-0.195	0.681	0.065
児童福祉施設数	0.895	0.193	-0.268	0.057
保育所数*	0.956	0.028	0.003	0.057

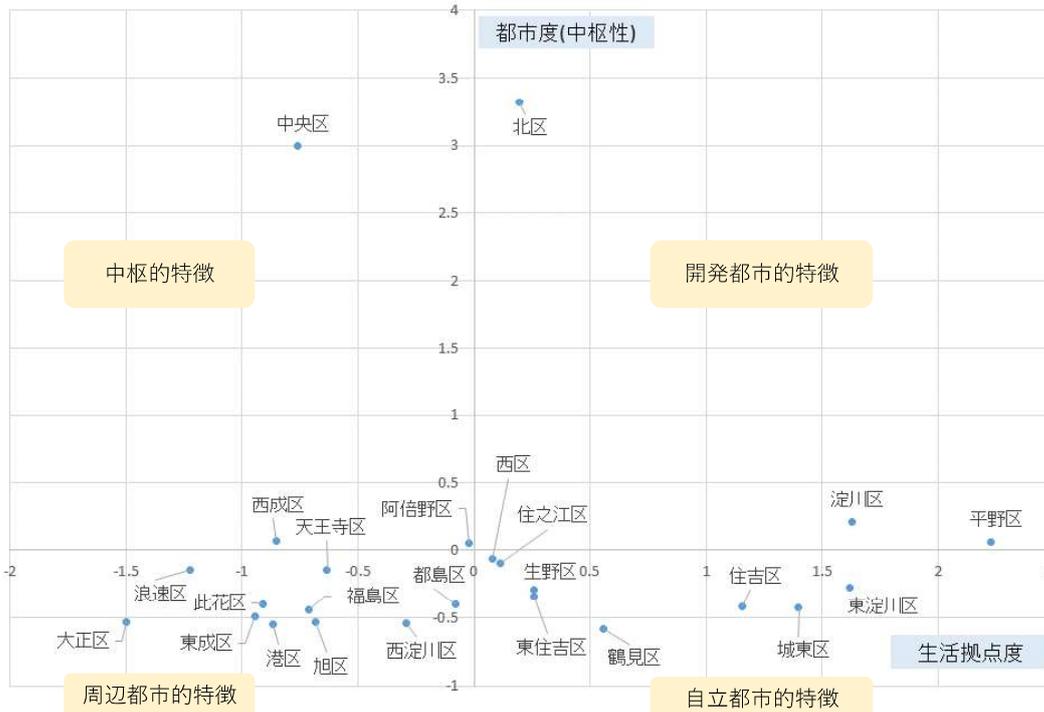
因子抽出法: 主成分分析  
a. 5回の反復で回転が収束しました。

成分	説明された分散の合計					
	抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和		
	合計	分散の%	累積%	合計	分散の%	累積%
1	7.120	35.599	35.599	6.475	32.375	32.375
2	6.597	32.984	68.583	6.293	31.463	63.838
3	2.040	10.201	78.785	2.500	12.500	76.338
4	1.413	7.064	85.848	1.902	9.510	85.848

因子抽出法: 主成分分析

▶第1成分と第2成分だけで約64%縮約できている。

### 生活拠点度と都市度の中での24区のプロット



▶大阪市内の中でも中枢的な機能を担っている北区と中央区であるが、生活拠点度であるのかは別である。

▶都市度の低い多くの区でいえば、店舗や公共施設なども充実している区の中で完結しているグループと、他の中枢性の高い区や施設が充実している区に依存して生活空間に特化しているグループがある。

## 4. 結語 改革の方向性？

### (1) 大都市制度の重要性 「大都市のディレンマ」

#### ▶ 大都市の自律性強化

全国経済の牽引力への期待

⇒ 大都市ひとり勝ちになり農山漁村との格差拡大

#### ▶ 大都市の自律性引き下げ

農山漁村や周辺地域との格差縮小

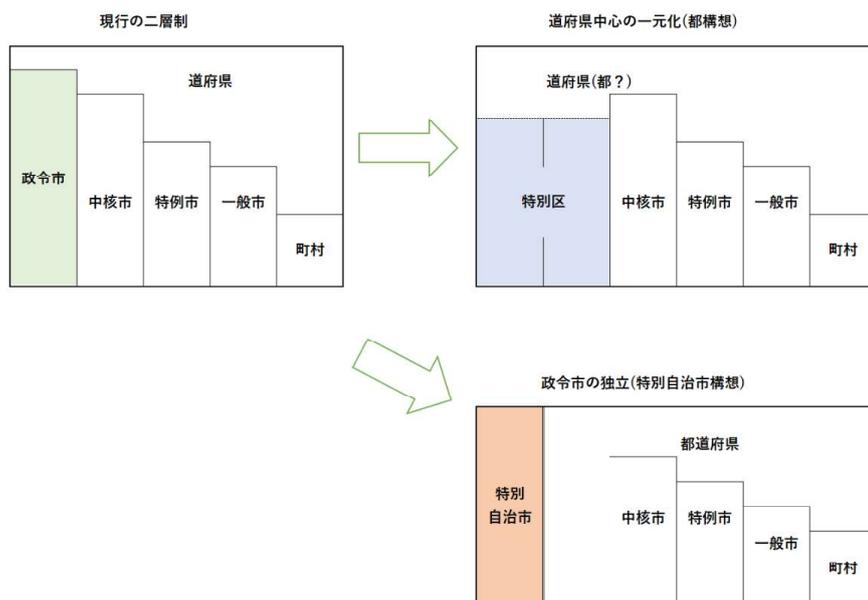
⇒ 大都市の活力の低下 = 全国経済の停滞

○ 大都市の経済的牽引力の維持と、周辺地域のために経済的果実の再分配を、大都市制度でどのように両立させるのかが課題となる。

⇒ 「金の卵を産むニワトリ」を殺さずに、いかにして金の卵を産み続けてもらうのかということを考える必要がある。

23

### (2) 改革の方向性の2つのイメージ



○ 現行の二層制(1956年)

道府県の下に、相当な自律性を認められた指定都市(政令市)の制度的定着

○ 道府県中心の一元化

大都市地域特別区設置法(2012年)  
政令指定都市と隣接自治体の人口が計200万人以上の地域での特別区制度の準用

○ 政令市の独立？

1947年地方自治法の「特別市」  
(1956年地方自治法での削除)

24

### (3) 指定都市市長会の特別自治市構想

指定都市市長会(2021)『多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告書』(2021年11月10日)。  
☞[http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/r03\\_11\\_10\\_01\\_siryu/shiryu\\_8-3.pdf](http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/r03_11_10_01_siryu/shiryu_8-3.pdf)  
パワーポイント版 [http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/r/03/r03\\_11\\_17\\_1\\_shiryu/r03\\_11\\_17\\_1-2.pdf](http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/r/03/r03_11_17_1_shiryu/r03_11_17_1-2.pdf)

#### (a) 現状の大都市制度の課題

- 政令指定都市制度の曖昧さ
  - 大都市特例事務への税制上の措置不足、他の政策目的の混入による分散投資化
- 制度固有の困難さと税財政の変化
  - 行政区による行政、日本型ウェスト・ロズィアン問題(道府県との関係)
  - 景気に左右される税制(安定しているはずの固定資産税、法人市民税など)
- 輝かしい「負の遺産」
  - 先進的取り組みの逆説、公の施設の老朽化
- 社会経済環境の変化
  - 昼夜間人口比率、少子高齢化、生活保護世帯やマイノリティ問題

25

#### (b) 特別自治市の構想と検討

##### 第30次地方制度調査会の懸念事項

- 1) 行政区での住民代表機能
- 2) 警察事務と広域犯罪対応
- 3) 財政的自律性強化による  
周辺自治体への負担転嫁

##### 指定都市市長会プロジェクト(16市長)の対応策

- 1) 区長の特別職化、市議会の区行政への監視  
機能強化
- 2) 公安委員会、警察本部の共同設置(法改正必要)  
国との意見交換
- 3) 道府県税の特別自治市域内の税収分の  
地方交付税措置及び周辺自治体との水平的連携

なぜ、いま特別自治市の創設なのか？

現状の大都市制度の課題を解決するためには「特別自治市」構想しかないのか？

- \* 現状の課題を解決するために、市域内の国税や道府県税の税源移譲では難しいのか？
  - \* 広域的かつ集権的な対応が求められる大規模感染症対応や大規模災害対応などでの自律性の  
要求は、大都市だけの利益追求と周辺には映るのではないのか？
- そもそも大都市制度は、全国経済の牽引力を期待して一部の大都市だけに特例的に権限と財源を付与する  
ものであり、国家で基準を明確にして絞り込む必要がある。
- \* 手続的均衡論(特別自治市だけ移行規定がないという議論)は現状の課題解決につながるのか？
  - \* 申請主義(政令市による手上げ方式)は政令市膨張の二の舞にならないか？

26

## (4) 改革の時間軸設定の重要性

### ○短期的対応

#### ▶地方自治法の各メニュー活用

総合区制度の導入(非対称型の分散改革、一部合区や先行実施)

指定都市都道府県調整会議：広域的利益と狭域的利益の調整

解決の場になるかはわからないが、争点が明示的になる場にはなる。

連携協約：隣接都市との受益負担や戦略的な調整

道府県境を越えた連携の必要性

(名古屋市：岐阜県南部や三重県東部、大阪市：兵庫県南東部)

具体的には既存の自治体連携のやり方を工夫する必要がある。

#### ▶域内税収の還元率の引き上げ

権限および税源の移譲>地方交付税や国庫補助負担金の増額

大都市こそ、繁栄も衰退も自らの命運で決めることのできる存在にする(大阪市、名古屋市、福岡市など)。

27

### ○中長期的対応：一部の大都市への特例的な地方統治構造の導入(広域自治体による一元化、大都市の独立)

#### ▶データをもとにして慌てず着実に検討をするべきである。

特別市構想、都構想原案、隣接市の大合併

#### ▶実現を目指すなら市長たちの政治的行動も重要である。

都市での教育や福祉などの日常の行政サービスの供給体制は潰すのは簡単だが、再構築は難しい。

28



# ありがとうございました！

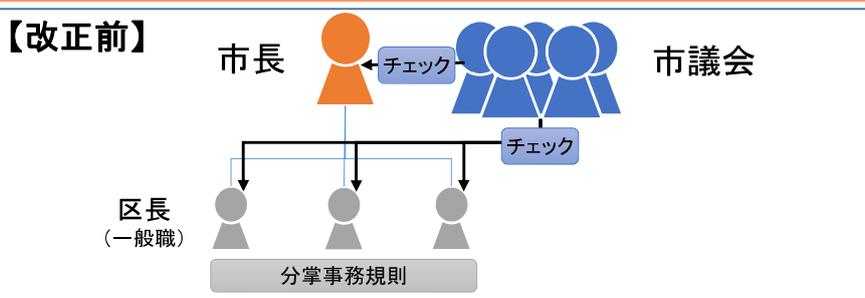


北村亘・青木栄一・平野淳一  
『ストウディア地方自治論』  
(有斐閣、2017年)も  
ご覧ください。

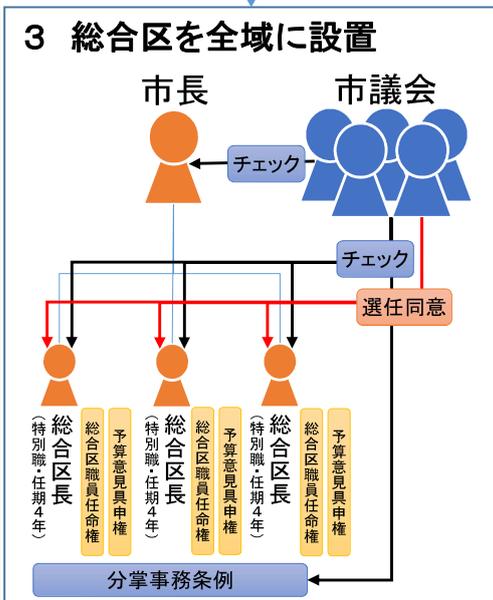
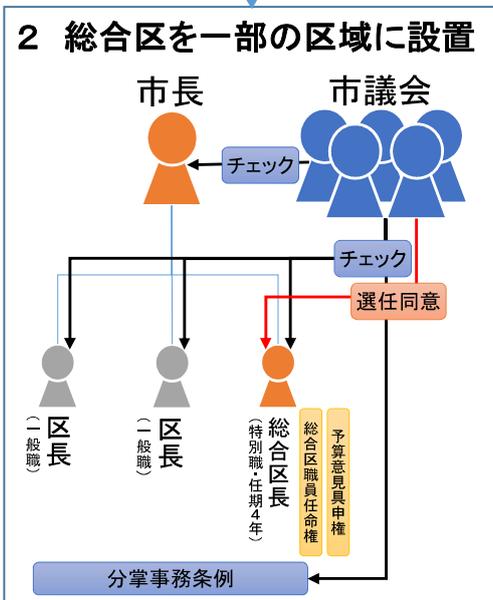
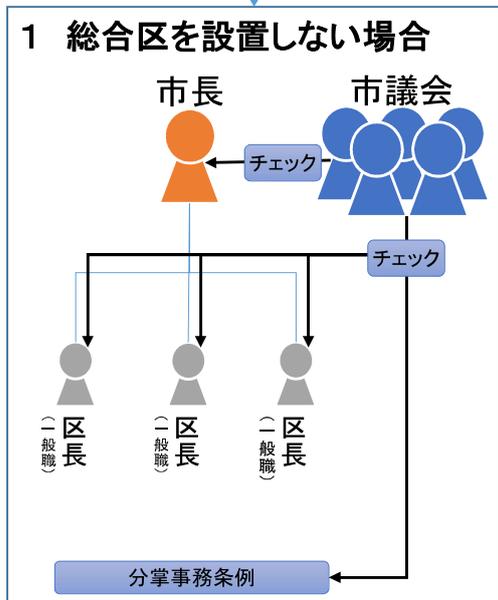


大阪大学公式マスコットキャラクター  
「ワニ博士」

# 総合区の設置について



**【改正後】**



## (参考) 総合区と区の比較

	総合区	区	(参考) 東京都の特別区
1 位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
2 法人格	なし	なし	あり
3 長	総合区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを執行	市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行	特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている 事務を処理(上下水道等、一 部の事務は都が処理)
権限	職員任命権 予算意見具申権	—	職員任命権 予算編成権 条例提案権 等
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4年	—	4年
市長との 関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり
4 議会	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	あり

# 第15回自治体政策研究会 「総合区って何？」パート2

報告「シティマネージャー区長の成果と課題」  
2022年3月12日

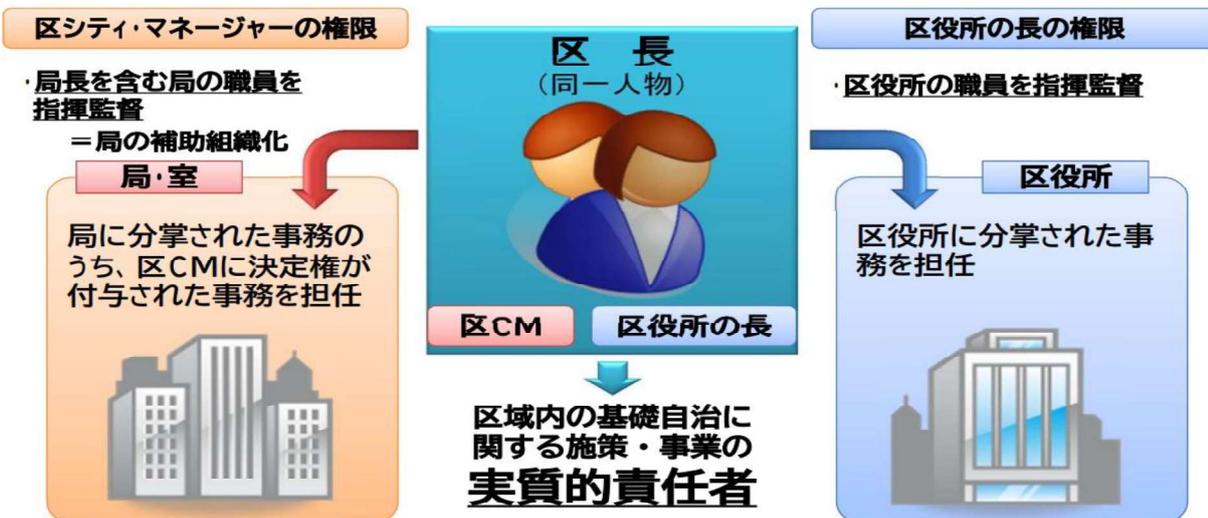
大阪経済法科大学21世紀社会総合研究センター  
客員教授 金谷 一郎

## 区シティマネージャーとは

3-1 区長による基礎自治に関する施策や事業の決定・展開

3-1-1 区シティ・マネージャー (区CM) 制の導入

3-1-1 (1) 区シティ・マネージャーと区役所の長の2つの顔



## 区シティマネージャーと総合区の経過

- 平松市長時代の区政改革  
地域から市政を変える：区役所力の強化（区長裁量予算の増）
- 橋下改革で区シティマネージャー（区CM）の導入  
外部委員（特別顧問）からシティマネージャーの提案  
区役所の長として区長とシティマネージャーの二役  
区長の権限拡大と区CM制度の導入
- 2016年7月22日総合区3案の提示
- 同年8月から2017年2月まで各区で特別区・総合区説明会の開催  
および意見募集
- 2017年8月10日戦略会議で総合区8区案決定

3

## 区シティマネージャーの導入時の議論

- 「強区長・小区役所制」で行く・・・バーチャルとしては・・・「強区長・大区役所制」に近いです・・・

日本ではまだ使っておりませんが、・・・「大阪市〇〇区シティマネージャー」とすると、大阪市の新しい区政というものが敷かれたというアピールする意味からも、新区長に社会性を持たせると、やっぱりこれぐらい、やった方がいい、新ポストにふさわしい呼称・・・

異論があるのは、議会が任命をするのが一般的にアメリカのシティマネージャーではありますが、そうでないシティマネージャーも、日本型シティマネージャーとしてはある・・・[佐々木信夫特別顧問の発言]

(2012年4月26日第4回「新たな区」移行プロジェクト会議 会議録)

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/04kaigiroku.pdf>

4

## 強区長・小区役所制と強区長・大区役所制

- 強区長・小区役所制とは、  
小さな区役所ではあるが区長の権限は強い  
→ 論理的・実務上の矛盾をはらんでいる。
- 強区長・大区役所制とは、  
大きな区役所であり、当然に区長の権限は強い  
事例として横浜市が存在：道路・公園行政等は区役所内にあり、区長の権限
- 弱区長・小区役所制であった当時の大阪市で区長の権限を増大する手法を検討した結果、  
バーチャル(仮想)であたかも横浜市のような制度を導入  
→ 最初から無理があった。(単純に強区長・大区役所制を導入すべき)  
区シティマネージャー制度の限界
  - ① 小区役所制であるので、部下でない局事業所を所管するのは限界
  - ② バーチャルであるので、各区の事情に適した対応が困難(制度設計が不備)
  - ③ 区民はもとより区・局職員にも理解しにくい制度を導入しているので混乱
  - ④ 区シティマネージャーの予算は、裁量がなく固定経費であるので、実質権限がない

5

## 区シティマネージャーの成果と課題

### [成果]

- 区長の社会的認知が上がった：局の事業も含め区長の権限と認知
- さらなる分権が必要との意見(特別区推進)の根拠となった。
- もうこれ以上は望まない(特別区反対)、改革の成果はあったとの認識
- 未利用地活用で、区CMの権限を越えて、横断的なまちづくりが可能

### [課題]

- 制度設計上の課題がより明確になり、組織の混乱と指揮命令の混乱
- 運用上の課題が、時間と共に、形骸化して、本来の目的を果たせない。
- コロナ禍をはじめ、改革マインドが薄れ、課題を複合的・重層的・横断的に解決することが区長(区CM)だけでは困難な課題が多く存在する。
- 就任する区長の資質・能力によって大きな差が生じ、地域格差が広がった。
- ある区役所現場では、いまだに、「それは市役所です」との慣行

6

# 区シティマネージャーの予算権限

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/08shiryoku1-3.pdf>

区シティマネージャー(区CM)へ決定権を拡大する事業及び区事業予算にかかる具体的な財源配分の基本的な考え方について  
(区CMへ財源配分を実施するにあたり、区CMによる財源組替の可否の観点からの配分方法の整理)

## ○ 区CMへ決定権を拡大する事業(区CM自由経費166億円ベース)及び区自由経費(50億円)の配分の方法

- I 事業経費の財源を、特定財源(起債や国庫支出金等)と一般財源の税等に区分する(特定財源 42億円 税等174億円)
- II 区分した税等(174億円)について、財源組替の可否により整理

財源組替の可否 (配分された財源を他の事業へ 組替が可能かどうか)		H24配分額 (税等ベース)	H24の主な事業
予算編成において組替不可	ア 市政改革プランにおける施策事業の見直し事業	5,881百万円	コミュニティ系バス(赤バス)運営費補助、市営交通福祉措置(障害)、地域高齢者活動拠点(老人憩いの家)提供事業助成、子育て活動支援事業、新婚世帯向け家賃補助 など
	イ 政策転換対象経費		保育ママ(運営費、開設準備補助)、公立保育所最低基準(面積)緩和措置事業
予算編成において組替可能 (一定の条件を満たせば組替可能を含む)	ウ 特別会計繰出金(母子・介護)	11,497百万円	介護予防地域健康講座等事業、地域包括支援センター運営協議会、母子寡婦福祉貸付金・還付金 など
	エ 教育委員会所管事業		進路選択支援事業、識字推進事業、各区PTA地域教育活動研修会 など
	オ 維持管理関連経費(指定管理施設等)		文化創造拠点ネットワークの形成(芸術創造館管理運営)、区役所庁舎管理運営、区役所附設会館管理運営 など (老人福祉センター、体育館・スポーツセンター等、屋内プールの管理運営費はアの区分で集計)
	カ 区が特化されている事業		道路愛護団体交付金(13区)、キタミナミにおける市民活動手法による放置自転車対策(北区・中央区)、臨港緑地等維持管理(住之江区外3区) など
	キ ウ〜カを除く経費 ※基準財政需要額の配分		上記区分以外の事業
合計		17,378百万円	7

資料1

## 現行の指定都市制度でも可能な制度を導入しなかった理由

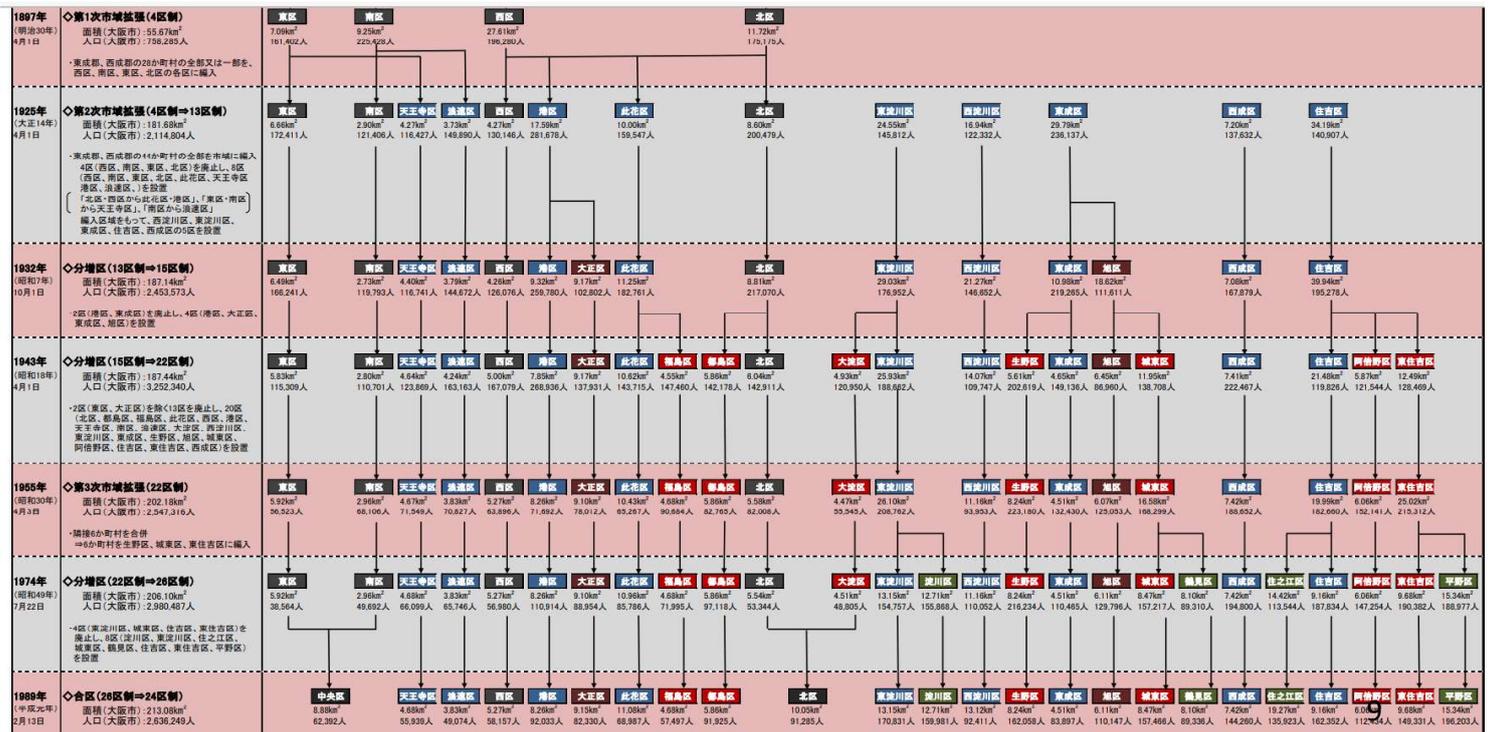
- 横浜市人口377万人、18区、単純平均区人口21万人
- 大阪市人口275万人、24区、単純平均区人口11万人  
2022年2月現在
- 過去の合区(1989年中央区・北区)の苦勞と住民の反発
- 特別区(都構想)導入を前提にしていたので、合区はしない
- 特別区制度への移行のために、現行の指定都市制度の限界を強調したかった

→特別区に移行しなくても住民は、満足(?)

2回の住民投票の否決につながり、区政改革は頓挫している。

# 大阪市行政区の変遷(合区や分区の繰り返し):時代の変化に対応すべき

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000159/159349/09sankou3.pdf>



## 局事業所を区役所内に移管することで 横浜市並みに都市内分権(区役所)を充実すべき

- 道路行政: 建設局工営所の数: **7**
- 公園行政: 建設局公園事務所の数: **7**
- ゴミの分別普及啓発: 環境局環境事業センターの数: **9**
- 水道行政: 水道局水道センターの数: **4**

⇒局事業所を再編して、都市内分権を進めて区役所へ移管すれば済む  
合区が前提で、24区を7から9の区にすれば当時でも現状でも可能  
⇒合区はできない・合区はしない前提で、区シティマネージャー制度を導入

**総合区を導入することで、横浜市を超える都市内分権が進む  
地域自治区・地域協議会を導入することで住民自治は進展する。**

## 総合区の3案の内容

<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutosuishin/cmsfiles/contents/0000433/433585/280720-shiryoku4.pdf>

を参照

8区案のみが騒がれているが11区案も検討されているので、幅広く総合区案を議論して、**現在の大阪市に最もふさわしい**区役所・区行政のあり方を、**都市内分権と住民自治の視点**で詳細な議論をすべき。

**(政争の具にすべきでない)**

11

## 総合区3案の内容と比較 推進本部会議資料参照(P42など)

基本的考え方(P10・20参照)

A案(11区案): 現行事務+限定事務

B案( 8区案): 一般市並み事務

C案( 5区案): 中核市並み事務

なお、どの案でも、現行の区役所は、支所として窓口業務は継続(P46参照、組織はP39・41・43参照)

12

## 例えば、今、注目のこども施策(P23参照)

### 現行局が実施している権限を区で実施できる項目

- 11区案(A案)→児童いきいき放課後事業を実施(現行でも関与)
- 8区案(B案)→民間保育所の設置許可・助成等の実施
- 5区案(C案)→こども相談センター

区民により近い区に権限あれば、よりきめ細かいニーズに対応  
区が大きくなれば、区民から遠くなるが、今より権限強化が可能  
財源の問題もあり、適正な規模とは？

13

## 市民に身近な道路等関係(都市基盤整備)を例に(P27参照)

- 11区案(A案)→道路・公園管理業務を実施(現在は、局事業所で実施)  
工営所などの局事業所との統合  
**横浜市は、現行の行政区で実施(いわゆる大区制)**
- 8区案(B案)→同上
- 5区案(C案)→道路・公園管理業務の契約から整備まで実施  
(歩道設置、公園施設改修など)  
自転車撤去・一時保管の契約から弾力的実施まで

区民により身近な区役所に相談できたり、区が判断できれば、防災面も含め、臨機応変な対応が可能となり、市民の満足度は上がると考える。

14

# 地域自治区、地域協議会の導入

- いずれの案でも、現行の24区に地域自治区を置く

総合区であっても、従来の住民自治を尊重する法的な制度を導入(各区の住民自治の力の差がでる)

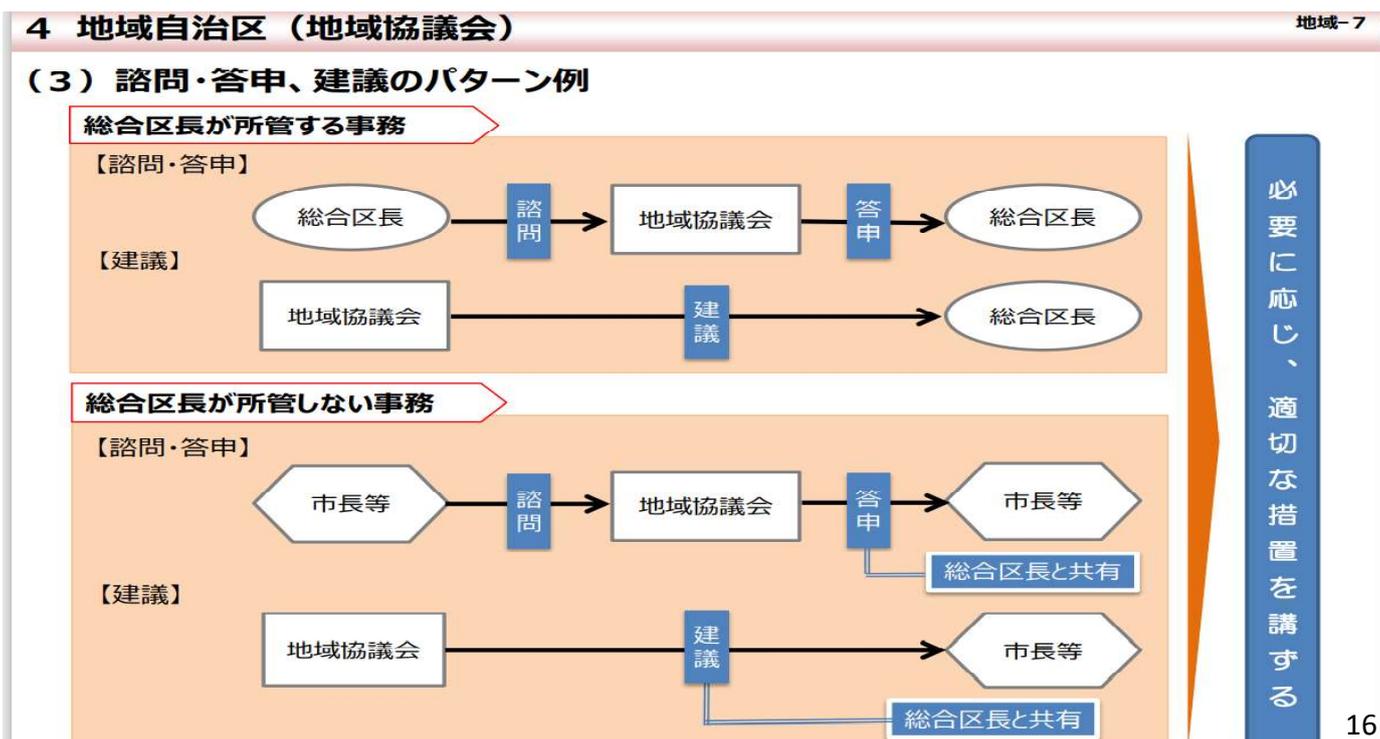
委員の選定から問題となるが、住民自治が進んでいる区では、地域活動協議会の活動も活発で、区政会議で区運営方針案に修正や差し戻しの決議が存在。(区政会議の委員は、各種地域団体の代表でない)

- 24区に地域協議会を設置して、区長・市長への提案権(建議)を付与する

現行の区政会議は、区長から諮問された内容にのみを審議する。現行でも区政会議の内容に差がある。

<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000394/394392/03-6kakuron6.pdf>

## 提案権(建議)の流れ(地域医療・保健・介護なども可能)



# 「大阪市会議員定数削減問題と区のあり方」

大阪市会議員 武直樹

1

## 1. 今日考えたいこと

(1) 現在、区長の権限を強化、区シティマネジャー制度で都市内分権はどれぐらい進んだのか？課題は何なのか？

- ・区長と局の関係
- ・24区区長会議
- ・区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案の審査は？
- ・区政会議

(2) 大阪市会の状況

- ・住民自治の拡充及び都市内分権を進めるために区のあり方について  
大都市・税財政特別委員会で議論を進めることに

(3) 大阪市会議員選挙2023年の選挙から定数が2減となります。

- ・大阪市議会議員の数は多いのでしょうか？
- ・政令指定都市の選挙は？他の自治体の選挙と何が違うのか？
- ・大阪市以外の政令指定都市の選挙との違いは？

2

## 区長会議

- 区長(区長、区シティ・マネージャー及び教育委員会事務局区担当教育次長)の所管に属する施策及び事業に関し各区において共通して取り組む必要がある事項について、調査及び審議を行い、統一した方向性を決定することを目的として、区長会議を設置しています。
- 区長会議が所掌事務を行うにあたり、5部会(人事・財政部会、安全・環境・防災部会、まちづくり・にぎわい部会、福祉・健康部会、こども・教育部会)及び1プロジェクトチーム(ICTプロジェクトチーム※令和2年3月31日で廃止しました。)を設置しています。

逆転現象について

平成27年10月 国勢調査確定人口	現行 定数	区名
196,633	6	平野区
176,201	5	淀川区
175,530	5	東淀川区
164,697	5	城東区
154,239	5	住吉区
130,167	4	生野区
126,299	4	東住吉区
123,667	4	北区
122,988	4	住之江区
111,883	4	西成区
111,557	3	鶴見区
107,626	3	阿倍野区
104,727	3	都島区
95,490	3	西淀川区
93,069	3	中央区
92,430	3	西区
91,608	3	旭区
82,035	3	港区
80,563	3	東成区
75,729	2	天王寺区
72,484	2	福島区
69,766	2	浪速区
66,656	2	此花区
65,141	2	大正区
2,691,185	83	

逆転現象 なし

区名	現行 定数	令和2年10月 国勢調査確定人口	逆転現象
平野区	6	192,152	
淀川区	5	183,444	
東淀川区	5	177,120	
城東区	5	169,043	
住吉区	5	153,056	
北区	4	139,376	
東住吉区	4	127,849	
生野区	4	127,309	
住之江区	4	120,072	
鶴見区	3	112,691	←
阿倍野区	3	110,995	←
都島区	3	107,904	←
西成区	4	106,111	
西区	3	105,862	
中央区	3	103,726	
西淀川区	3	95,864	
旭区	3	89,670	
東成区	3	84,906	
天王寺区	2	82,148	←
港区	3	80,948	←
福島区	2	79,328	
浪速区	2	75,504	
此花区	2	65,251	
大正区	2	62,083	
計	83	2,752,412	

逆転現象 4通り

議員定数83人の場合の各選挙区配当数及び格差  
(令和2年10月国勢調査確定人口に基づく)

増加する選挙区 淀川区、天王寺区  
減少する選挙区 港区、西成区

区名	現行 定数	令和2年10月 国勢調査確定人口	定数83 配当数	議員1人当たり 人口	格差
北区	4	139,376	4	34,844	1.273
都島区	3	107,904	3	35,968	1.314
福島区	2	79,328	2	39,664	1.449
此花区	2	65,251	2	32,626	1.192
中央区	3	103,726	3	34,575	1.263
西区	3	105,862	3	35,287	1.289
港区	3	80,948	2	40,474	1.478
大正区	2	62,083	2	31,042	1.134
天王寺区	2	82,148	3	27,383	1.000
浪速区	2	75,504	2	37,752	1.379
西淀川区	3	95,864	3	31,955	1.167
淀川区	5	183,444	6	30,574	1.117
東淀川区	5	177,120	5	35,424	1.294
東成区	3	84,906	3	28,302	1.034
生野区	4	127,309	4	31,827	1.162
旭区	3	89,670	3	29,890	1.092
城東区	5	169,043	5	33,809	1.235
鶴見区	3	112,691	3	37,564	1.372
阿倍野区	3	110,995	3	36,998	1.351
住之江区	4	120,072	4	30,018	1.096
住吉区	5	153,056	5	30,611	1.118
東住吉区	4	127,849	4	31,962	1.167
平野区	6	192,152	6	32,025	1.170
西成区	4	106,111	3	35,370	1.292
計	83	2,752,412	83		

議員定数ごとの一覧表（人口比例の原則に基づく算出：行政実例の方法による基本パターン）

令和2年10月  
国勢調査確定人口

議員定数	定数が増加する選挙区		定数が減少する選挙区		増減	議員1人当たりの人口	議員1人当たりの人口最大較差
	区数	区名	区数	区名			
83	2	天王寺区、淀川区	2	港区、西成区	2増2減	33,162	1,478
82	1	淀川区	2	港区、西成区	1増2減	33,566	1,451
81	0		2	港区、西成区	0増2減	33,980	1,451
80	0		3	港区、住吉区、西成区	0増3減	34,405	1,451
79	0		4	港区、東成区、住吉区、西成区	0増4減	34,841	1,420
78	0		5	港区、東成区、住之江区、住吉区、西成区	0増5減	35,287	1,420
77	0		6	港区、東成区、住之江区、住吉区、平野区、西成区	0増6減	35,746	1,420
76	0		7	港区、東成区、旭区、住之江区、住吉区、平野区、西成区	0増7減	36,216	1,444
75	0		8	港区、東成区、生野区、旭区、住之江区、住吉区、平野区、西成区	0増8減	36,699	1,444
74	0		9	港区、東成区、生野区、旭区、住之江区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区	0増9減	37,195	1,444
73	0		10	港区、東成区、生野区、旭区、城東区、住之江区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区	0増10減	37,704	1,444
72	0		11	港区、西淀川区、東成区、生野区、旭区、城東区、住之江区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区	0増11減	38,228	1,544
71	0		12	港区、西淀川区、東淀川区、東成区、生野区、旭区、城東区、住之江区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区	0増12減	38,766	1,544
70	0		13	北区、港区、西淀川区、東淀川区、東成区、生野区、旭区、城東区、住之江区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区	0増13減	39,320	1,544

(ウ)

将来推計人口（2015年国勢調査に基づく推計）

(単位：人)

	国調人口	推計人口					
	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年
大阪市	2,691,185	2,759,718	2,738,302	2,694,671	2,638,022	2,572,410	2,497,668
北区	123,667	139,752	147,321	152,015	154,948	156,074	155,432
都島区	104,727	108,250	109,292	109,759	109,379	108,173	106,338
福島区	72,484	79,034	82,906	85,480	87,104	87,878	87,901
此花区	66,656	65,329	64,963	64,332	63,485	62,385	61,068
中央区	93,069	103,455	109,812	113,491	115,308	115,663	114,650
西区	92,430	106,152	114,533	121,172	125,357	127,739	128,587
港区	82,035	80,674	76,413	72,014	67,661	63,355	59,141
大正区	65,141	62,341	58,714	54,807	50,784	46,776	42,838
天王寺区	75,729	81,960	85,711	88,226	89,489	89,615	88,857
浪速区	69,766	77,551	81,075	82,035	81,803	81,312	80,590
西淀川区	95,490	96,529	94,572	91,922	89,046	86,173	83,340
淀川区	176,201	184,497	186,507	186,173	184,767	182,672	179,811
東淀川区	175,530	178,257	174,748	170,332	165,911	161,614	157,188
東成区	80,563	84,726	85,381	85,051	84,155	82,999	81,538
生野区	130,167	129,619	124,071	117,750	111,342	105,100	98,806
旭区	91,608	90,898	89,262	87,345	85,167	82,847	80,370
城東区	164,697	168,361	166,111	163,028	159,433	155,600	151,587
鶴見区	111,557	111,719	110,345	108,520	106,504	104,313	101,704
阿倍野区	107,626	110,712	111,091	110,780	109,725	107,906	105,498
住之江区	122,988	120,043	114,619	108,595	102,113	95,396	88,687
住吉区	154,239	153,609	149,881	145,922	141,822	137,562	132,971
東住吉区	126,299	125,980	120,297	114,471	108,820	103,220	97,606
平野区	196,633	192,785	184,806	175,651	166,679	158,259	150,046
西成区	111,883	107,483	95,873	85,799	77,220	69,776	63,116

※令和2年3月推計 政策企画室データをもとに作成

44



都市名	静岡市					浜松市					天竜区								
	区名	静岡区	清水区	中区	西区	東区	南区	北区	浜北区	天竜区	区名	静岡区	清水区	中区	西区	東区	南区	北区	天竜区
議員定数	17	14	17	14	7	6	6	5	3	区名 <td>静岡区 <td>清水区 <td>中区 <td>西区 <td>東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td></td></td></td></td></td>	静岡区 <td>清水区 <td>中区 <td>西区 <td>東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td></td></td></td></td>	清水区 <td>中区 <td>西区 <td>東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td></td></td></td>	中区 <td>西区 <td>東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td></td></td>	西区 <td>東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td></td>	東区 <td>南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td></td>	南区 <td>北区 <td>天竜区</td> </td>	北区 <td>天竜区</td>	天竜区	
人口	219,297	213,026	231,086	235,240	108,180	99,779	92,688	98,779	26,726	人口	165,245	84,392	162,956	151,082	138,599	93,100	107,529	108,332	66,957
人口密度	14,664	15,216	13,592	16,802	18,479	18,026	16,628	18,537	8,908	人口	35,049	42,196	32,591	37,770	34,649	31,033	35,866	36,110	33,478
最大	15,216	15,216	13,592	16,802	18,479	18,026	16,628	18,537	8,908	最大	18,301	20,958	20,754	22,097	18,301	22,516	20,696	20,394	22,449
最小	13,592	13,592	1,120	19,755	8,908	2,2177				最小	18,301	1,3645							
最大	15,216	15,216	13,592	16,802	18,479	18,026	16,628	18,537	8,908	最大	18,301	20,958	20,754	22,097	18,301	22,516	20,696	20,394	22,449
最小	13,592	13,592	1,120	19,755	8,908	2,2177				最小	18,301	1,3645							

都市名	名古屋市															
	千種区	東区	北区	西区	中村区	中区	昭和区	瑞穂区	熱田区	中川区	港区	南区	守山区	緑区	名東区	天白区
議員定数	5	2	5	4	4	3	3	3	2	7	4	4	5	7	5	5
人口	165,245	84,392	162,956	151,082	138,599	93,100	107,529	108,332	66,957	220,728	145,715	134,510	176,587	248,802	164,755	164,817
人口密度	35,049	42,196	32,591	37,770	34,649	31,033	35,866	36,110	33,478	31,532	35,928	33,627	35,317	35,543	32,951	32,963
最大	15,216	15,216	13,592	16,802	18,479	18,026	16,628	18,537	8,908	最大	18,301	20,958	20,754	22,097	18,301	22,516
最小	13,592	13,592	1,120	19,755	8,908	2,2177				最小	18,301	1,3645				

都市名	京都市										堺市					
	北区	上京区	左京区	中京区	東山区	山科区	南区	右京区	西京区	伏見区	北区	中区	東区	西区	南区	美原区
議員定数	6	4	8	5	2	6	4	5	9	6	12	9	7	5	8	9
人口	117,165	93,832	166,039	110,488	36,602	135,101	82,794	101,970	262,047	149,837	277,858	148,682	121,236	85,043	138,464	159,757
人口密度	19,527	20,958	20,754	22,097	18,301	22,516	20,696	20,394	22,449	24,472	23,154	16,520	17,319	17,008	16,921	17,308
最大	18,301	1,3645								最大	18,802	16,520	1,1381			
最小	18,301	1,3645								最小	16,520	1,1381				

都市名	神戸市					岡山市							
	東灘区	灘区	中央区	北灘区	神戶市	北区	中区	東区	南区	北区	中区	東区	南区
議員定数	10	6	6	5	10	4	7	10	11	20	9	6	11
人口	213,562	136,747	147,518	109,144	210,492	94,791	158,719	215,302	238,877	314,523	146,232	93,106	167,828
人口密度	21,565	22,791	24,586	21,828	21,049	23,697	22,674	21,530	21,716	15,726	16,581	15,518	15,257
最大	24,586	21,049	1,1680							最大	16,581	15,257	1,0868
最小	21,049	1,1680								最小	15,257	1,0868	

7

都市名	広島市					北九州市								
	中区	東区	南区	西区	安芸南区	安芸区	佐伯区	門司区	小倉南区	小倉北区	若松区	八幡南区	八幡西区	戸畑区
議員定数	6	6	6	9	10	7	4	6	6	11	12	5	4	15
人口	142,699	119,353	145,805	190,232	217,020	138,979	77,103	139,563	93,842	183,407	209,028	80,533	64,792	249,933
人口密度	23,783	19,892	24,300	21,136	24,702	19,854	19,275	23,260	16,640	16,873	17,419	16,106	16,198	16,862
最大	19,892	24,300	21,136	24,702	19,854	19,275	23,260	16,640	16,873	17,419	16,106	16,198	16,862	14,373
最小	19,275	1,2816												
最大	19,275	1,2816												

都市名	福岡市					熊本市							
	東区	博多区	中央区	南区	城南区	早良区	西区	中央区	東区	南区	北区	南区	北区
議員定数	12	9	7	11	6	8	11	13	6	8	10		
人口	322,503	252,034	205,501	265,583	132,864	221,328	212,579	187,502	189,524	91,177	130,829	139,833	
人口密度	26,875	28,003	29,357	24,143	22,144	24,592	26,572	17,045	14,578	15,196	16,353	13,983	
最大	29,357	22,144	1,3257										
最小	22,144	1,3257											

都市名	大分市																							
	都島区	福島区	北花区	西区	池区	大正区	天王寺区	浪速区	西淀川区	東淀川区	東成区	生野区	旭区	城東区	阿倍野区	住吉区	東住吉区	西成区	淀川区	鶴見区	住之江区	平野区	北区	中央区
議員定数	3	2	2	3	3	2	2	2	3	5	3	4	3	5	3	5	4	4	5	3	4	6	4	3
人口	107,004	79,328	65,251	105,862	80,948	62,083	82,148	75,504	95,864	177,120	84,506	127,309	89,670	169,613	110,995	153,056	127,849	106,111	185,444	112,691	120,772	192,152	139,376	103,726
人口密度	35,968	39,694	32,625	35,287	26,982	31,041	41,074	37,752	31,954	35,424	28,302	31,827	29,890	33,808	36,968	30,611	31,962	26,527	36,688	37,563	30,018	32,025	34,844	34,575
最大	31,041	26,982	1,5484																					
最小	26,982	1,5484																						

6

# 選挙区定数の分布状況（指定都市・割合）

定数(人区)	選挙区数(区)	全体に占める割合
1	0	0.0%
2	11	6.3%
3	15	8.6%
4	14	8.0%
5	38	21.7%
6	23	13.1%
7	16	9.1%
8	11	6.3%
9	15	8.6%
10	11	6.3%
11	8	4.6%
12	3	1.7%
13	2	1.1%
14	1	0.6%
15	2	1.1%
16	0	0.0%
17	3	1.7%
18	1	0.6%
19	0	0.0%
20	1	0.6%
合計	175	100.0%

出典 「地方自治会・議員に聞く2023年版」  
H29

9

※ 総務省調べ（平成29年3月1日時点）

## 【参考】指定都市における1区あたりの平均人口・面積及び大阪市における人口・面積

### ○指定都市(人口100万以上の11市)比較

市名	区数		総人口(人)		1区あたり平均人口(人)		総面積(km <sup>2</sup> )		1区あたり平均面積(km <sup>2</sup> )	
	順位	順位	順位	順位	順位	順位	順位	順位	順位	
札幌市	10	5	1,953,784	4	195,378	5	1,121.26	1	112.13	
仙台市	5	11	1,082,185	11	216,437	2	786.30	4	157.26	
さいたま市	10	5	1,264,253	9	126,425	10	217.43	10	21.74	
横浜市	18	2	3,726,167	1	207,009	4	437.49	6	24.31	
川崎市	7	9	1,475,300	7	210,757	3	143.00	11	20.43	
名古屋市	16	3	2,296,014	3	143,501	8	326.44	8	20.40	
京都市	11	4	1,474,570	8	134,052	9	827.83	3	75.26	
大阪市	24	1	2,691,742	2	112,156	11	225.21	9	9.38	
神戸市	9	7	1,537,860	6	170,873	6	557.02	5	61.89	
広島市	8	8	1,194,507	10	149,313	7	906.53	2	113.32	
福岡市	7	9	1,538,510	5	219,787	1	343.38	7	49.05	

(出典)平成27年国勢調査の人口速報集計

### ○大阪市各行政区の人口・面積

区名	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
北区	123,679	10.34
都島区	104,735	6.08
福島区	72,463	4.67
此花区	66,640	19.25
中央区	93,037	8.87
西区	92,418	5.21
港区	82,063	7.86
大正区	65,172	9.43
天王寺区	75,662	4.84
浪速区	69,673	4.39
西淀川区	95,537	14.22
淀川区	176,411	12.64

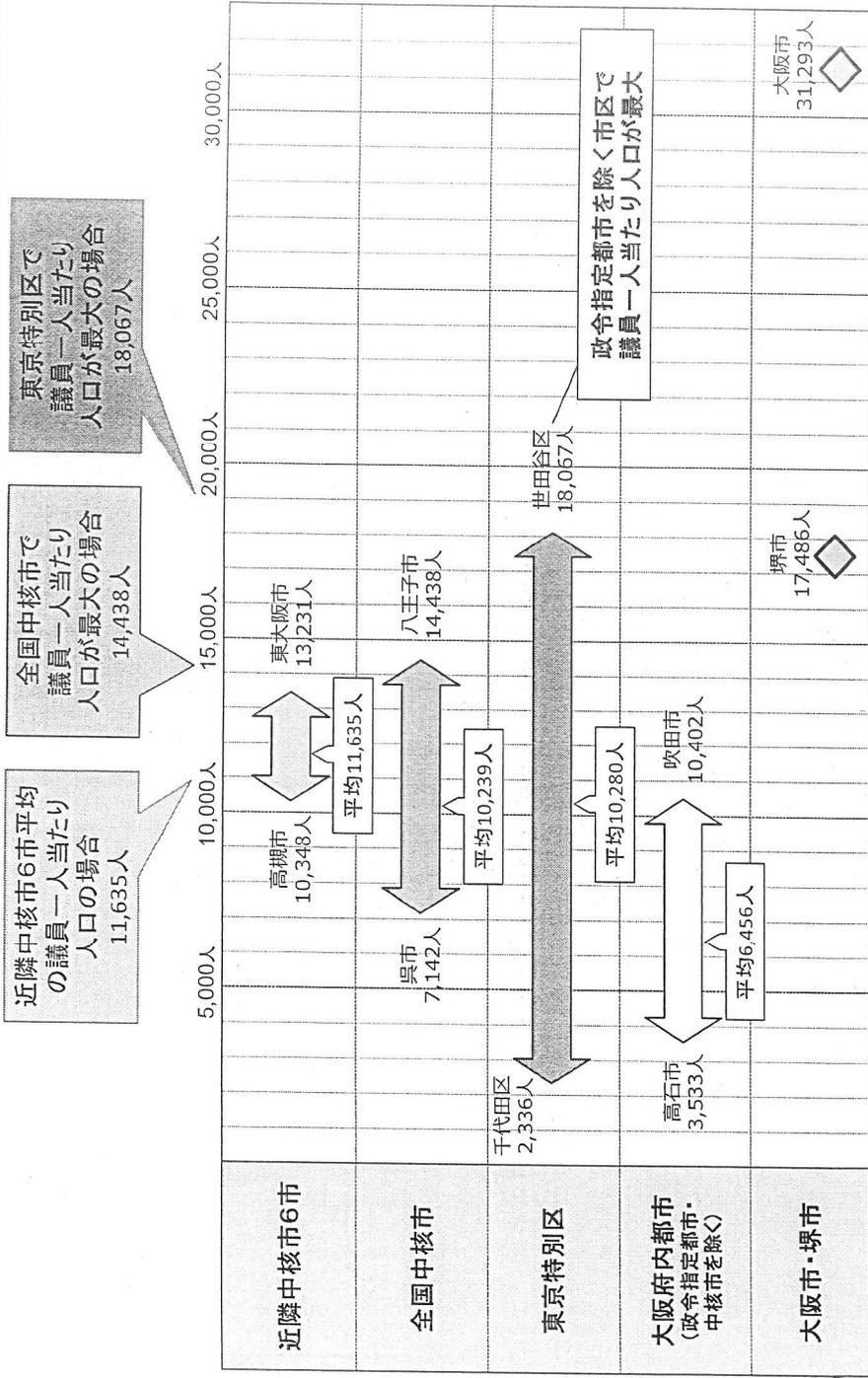
区名	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )
東淀川区	175,587	13.27
東成区	80,592	4.54
生野区	130,194	8.37
旭区	91,619	6.32
城東区	164,464	8.38
鶴見区	111,528	8.17
阿倍野区	107,750	5.98
住之江区	123,035	20.61
住吉区	154,315	9.40
東住吉区	126,391	9.75
平野区	196,839	15.28
西成区	111,938	7.37

(出典)平成27年国勢調査の人口速報集計

※四捨五入の関係により、各区の面積の合計は、総面積と必ずしも一致しない  
 大阪市各行政区の人口・面積

10

### 3 類似した規模・権限を有する自治体の議員一人当たり人口の状況



出典：特別区選出自治体説明資料

11

### 4 総合区の区割り、総合区役所の位置、区の名称

#### ■ 総合区の区割り

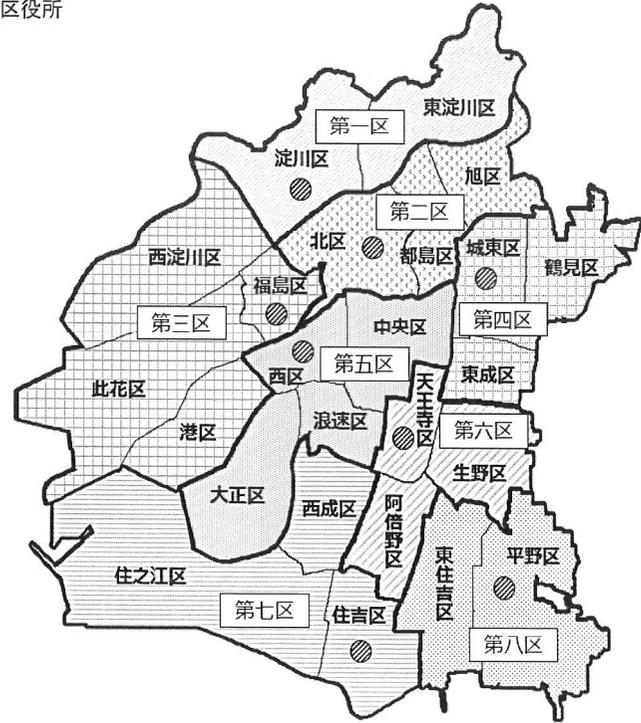
◇ 以下の5つの具体的な視点に基づき、区割りを策定しました。

- ① 各総合区における将来(H47)人口規模を30万人程度とし、各区間の人口格差は最大2倍以内
- ② これまでの地域において築きあげてきたコミュニティを考慮し、過去の合区・分区の歴史的な経緯を踏まえる
- ③ 住民の円滑な移動や住民間の交流を確保できるよう、鉄道網の接続や商業集積を考慮
- ④ 工営所、公園事務所など、既存の事業所をできる限り活用
- ⑤ 災害対策について、緊急時には全市的な対応が必要となるが、防災上の視点についても考慮

#### ■ 総合区役所の位置及び区の名称

※本資料で示した第一区～第八区は仮称で、北に位置する区から順に番号を付けています

● 総合区役所



## 議員定数減少の長所と短所

### 1 長所（及び減少を認める理由）

- (1) 意見がまとめやすく、従って、議事が簡潔に効率的に進められる。
- (2) 減少した議員数で議会運営がなされており、むしろ審議時間が短くなり効率的な運営ができる。
- (3) 議員定数を減らせば、選挙において従前より多くの支持を必要とすることになり、それだけ広域的なものの考え方をするようになる。
- (4) 議員定数を削減すれば、経費節減になる。
- (5) 行革として、執行機関も経費節減をしているのだから、議会も行改の一環として減少すべきである。

### 2 短所（及び減少を認めない理由）

- (1) 議会は地方公共団体の意思決定機関であり、議員定数を減らす議論よりも、むしろ議員の質をいかにして高め、民意の反映をどうするか議論の方が大切である。
- (2) 住民を代表して審議決定するのだから、全住民を代表するにふさわしい数が必要である。従って、少数精鋭よりもむしろ多数精鋭であるべきである。
- (3) 少数では、行政との「なれ合い」問題が起きやすくなる。
- (4) 議員定数減少による経費削減と議会の監視機能、住民意思の反映等の両面を比較検討すべきである。
- (5) 歴史的にも権限的にも、さらに住民の自治意識の点においても異なっている諸外国の議員定数を持ち出して、単純に議員定数を比較することは、はなはだ危険な思想である。
- (6) 安易減少は常任委員会活動を停滞させ、議会審議を空洞化させる。
- (7) 少数では、質疑、質問もほとんどなく、議会としての役割を果たし得ない。
- (8) 議員定数を削減すれば、現職議員の強みが増し、若年層、女性の進出が難しくなる。
- (9) 各界各層の議員構成にはならず、議会が停滞する原因にもなる。

### 3 その他

- (1) 公務員の定数・給与の適正化と、公選により選任され、住民意思を行政に反映する代議機関を構成する議員の定数とを同列に論ずることはできない。
- (2) 一部の議員のモラルや議員活動の問題を即議会全体の問題として取り上げ、議員定数を論ずるのは、議会制度を危険に陥れる恐れがある。

※ 出典：「議員定数の考え方について」（全国町村議会議長会政審幹事会小委員会、平成12年）

### ○ 議員定数等に係る地方自治法、公職選挙法等の規定

区 分	条 文
市町村議会の議員の定数 〔地方自治法〕 第91条 ※平成23年4月改正 平成23年8月施行 【注1】	① 市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。 ② 前項の規定による議員の定数の変更は、一般選挙の場合でなければ、これを行うことができない。
地方公共団体の議会の議員の選挙区 〔公職選挙法〕 第15条	⑥ 市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。 ⑧ 各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。【注2】
人口の定義 〔地方自治法〕 第254条  〔公職選挙法〕 施行令 第144条	この法律における人口は、官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口による。  法及びこの政令における人口は、官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口による。ただし、官報公示の人口の調査期日以後において都道府県、郡又は市町村の境界に変更があつた場合においては、地方自治法施行令第176条又は第177条の規定によつて都道府県知事が告示した人口による。【注3】

【注1】改正前は、市町村議会の議員の定数について、人口区分に応じた上限数の範囲内において条例で定めなければならないとされていたが、平成23年の法改正により、人口区分に応じた上限数が撤廃され、それぞれの地方議会で定めるべき事項となった。

【注2】本市では、昭和54年の改選から平成19年の改選まで、及び平成27年の改選では、公職選挙法第15条第8項ただし書を適用したが、平成23年の改選では、同条同項ただし書を適用しなかった。

【注3】本市では、昭和47年の指定都市発足時、昭和57年の西区分区時及び平成11年改選時（春日市との境界変更）に県知事が告示した人口によった。

# 区長会議

## 区長会議

全区(24区)

- ・意見交換
- ・合意形成

- ・部会決議事項の報告
- ・区長間で共有が必要な事項の報告

## 部会

部会においてその所掌事務について決議された場合は区長会議の決議となる。  
(原則)

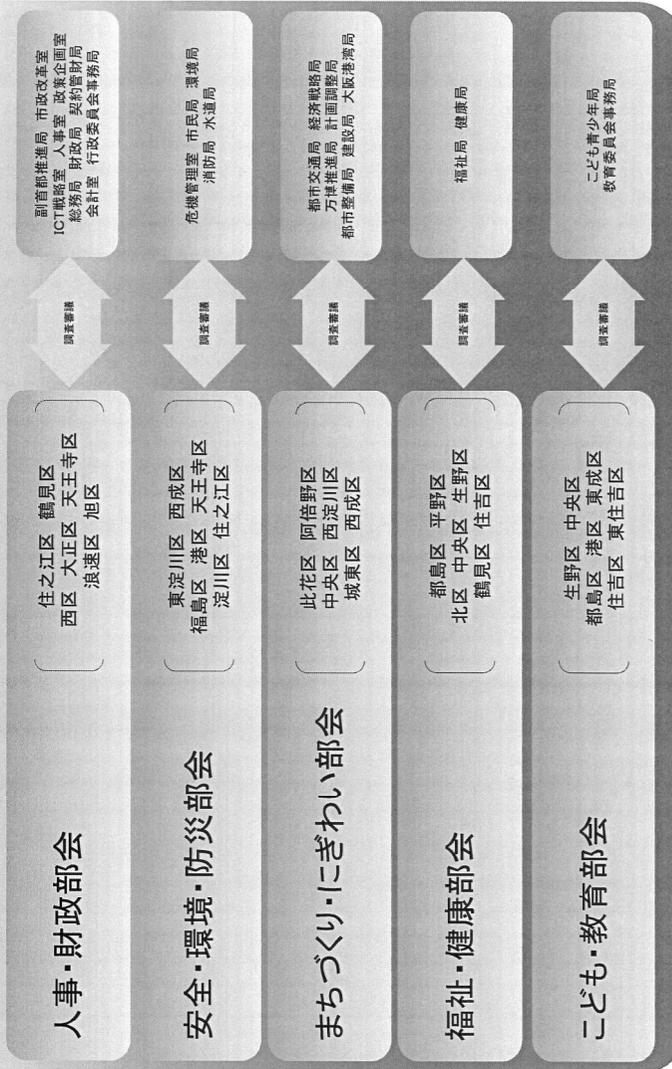


表: 下段参照