

大阪の大都市制度を考える

問われているのは総合区か特別区かではなく
大阪市をなくすかどうかということ

小西禎一

指定都市に期待される役割

- 基礎自治体としての役割
- 周辺地域における中枢都市としての役割
 - その地域の中枢都市として交通網の整備や教育機関、医療機関等の充実を通じ周辺地域の発展に貢献する
- 日本全体を牽引する役割

成熟した社会においては国主導の政策よりも国に依存しない形で各地域が各々の魅力を最大限発揮していくことが重要

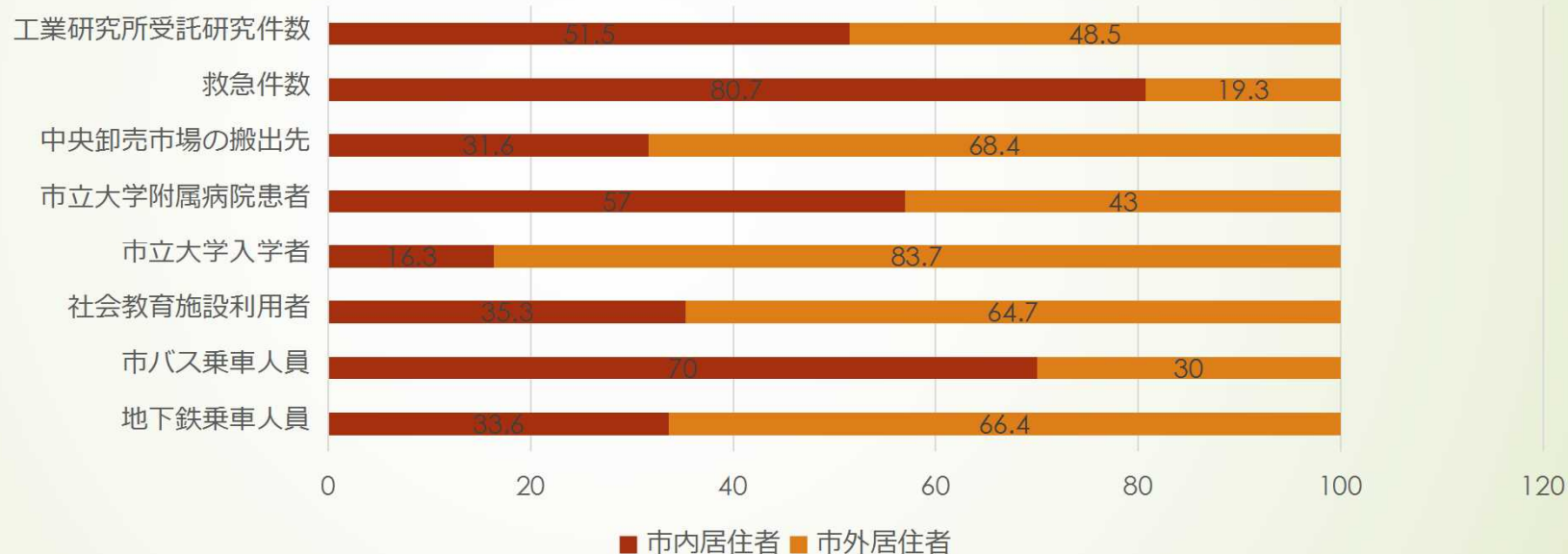
人口や産業が集積する大都市が先進的な政策の推進や経済の活性化を通じて各地域を主導していく姿勢が求められる

（「指定都市制度を巡る議論－現状の課題と今後の改革についての考察」
東京大学公共政策大学院 松縄 裕志 より）

母都市としての役割を果たす大阪市

大阪市は高度な都市機能の集積により、広範な通勤圏を持ち大都市圏の母都市として重要な役割を果たしています（H18.4 大阪市財政局）

各種施設等利用者に占める市外居住者の割合



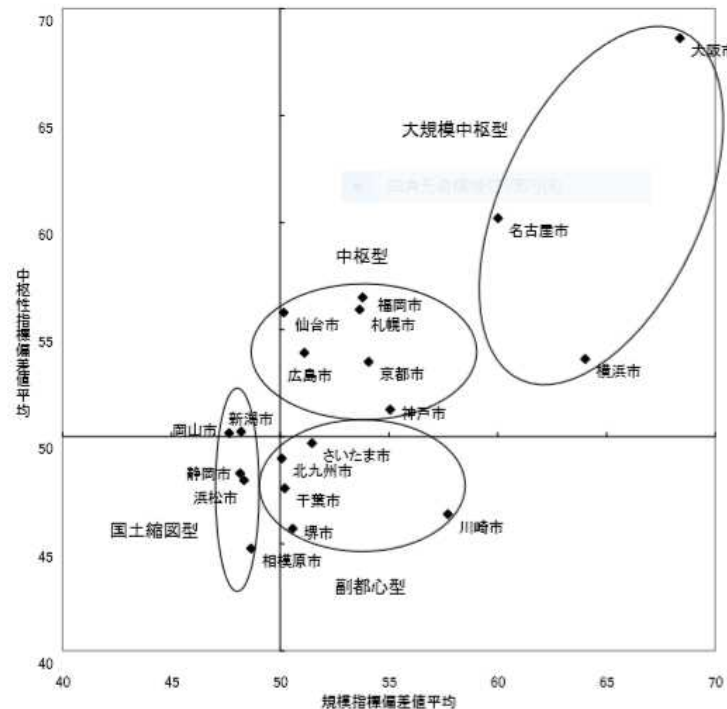
大阪市における中枢性の発揮

「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」

大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会

2009年3月

大都市の規模と中枢性



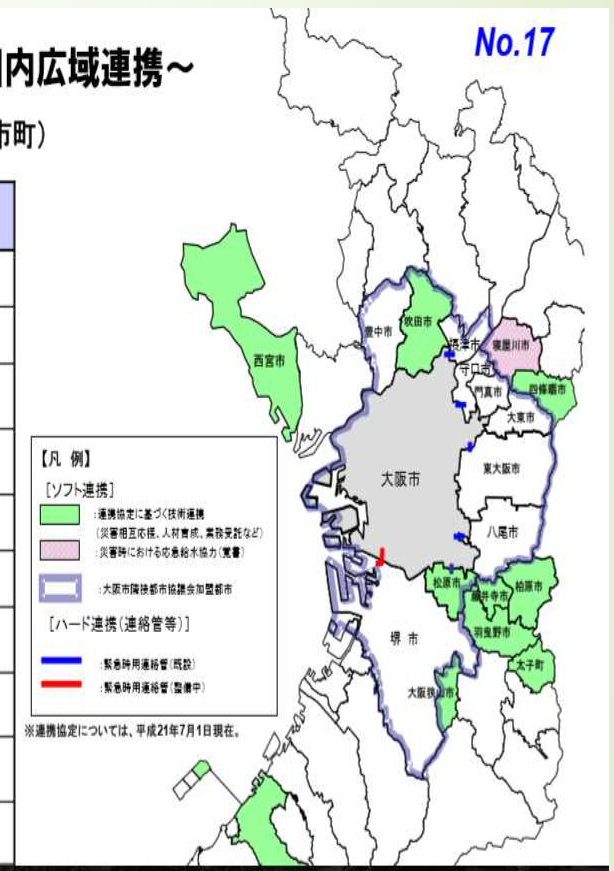
大都市の規模及び中枢性を示すと思われる統計指標を、Ⅰ 人口、Ⅱ 経済、Ⅲ 行政、

Ⅳ 情報・文化の4分野について収集した。具体的には、下記の指標である。

分野	規模指標	中枢性指標
Ⅰ 人口	- 人口 - 人口集中地区人口密度 - 人口集中地区対市域面積比率	- 昼夜間人口比率 - 対都道府県人口比率
Ⅱ 経済	- 全産業事業所数 - 製造品出荷額等 - 年間商品販売額	- 上場企業本社数 - 銀行業事業所数 - 証券業・商品先物取引業事業所数
Ⅲ 行政	- 地方公務員従業者数 - 基準財政需要額 - 歳出総額	- 国家公務員従業者数 - 管区地方支分部局等数
Ⅳ 情報・文化	- 情報サービス業従業者数 - 映像・音声・文字情報制作業従業者数 - 学術・開発研究機関従業者数 - 広告業従業者数	- 放送業事業所数 - 専門サービス業事業所数 - 学術・開発研究機関事業所数

◆ 広域的貢献とビジネス～国内広域連携～

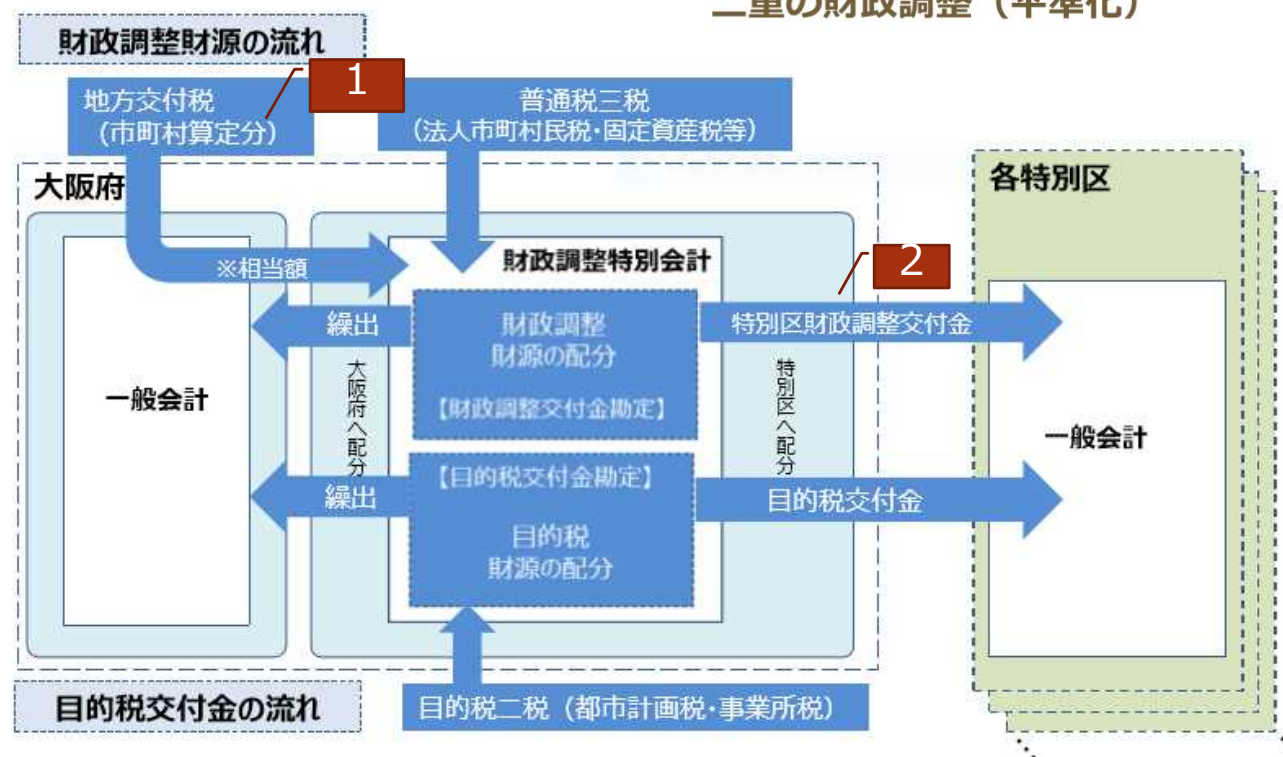
No.17



特別区で大都市のダイナミズムは？

財政調整（イメージ図）

二重の財政調整（平準化）



特別区で大都市のダイナミズムは？

まちづくりの事業は大阪府と4つの特別区に分散

(1) 目的税交付金制度の概要

交付金の財源	都市計画税 551億円、事業所税268億円 (H27年度決算)
特別区と大阪府の配分算定方法	・ 大阪市の過去の事業実績を勘案し、配分割合は、特別区54%、大阪府46%とする(過去3年間の平均値) ・ 特別区設置の日までの充当事業の状況などを踏まえて、必要に応じて知事と市長で調整
各特別区への配分	・ 人口及び面積といった客観的指標で配分 ・ 既存事業に係る財政負担に配慮(既に着手済みの連続立体交差・区画整理事業等)
交付金の使途	地方税法に定める都市計画税及び事業所税の使途とする

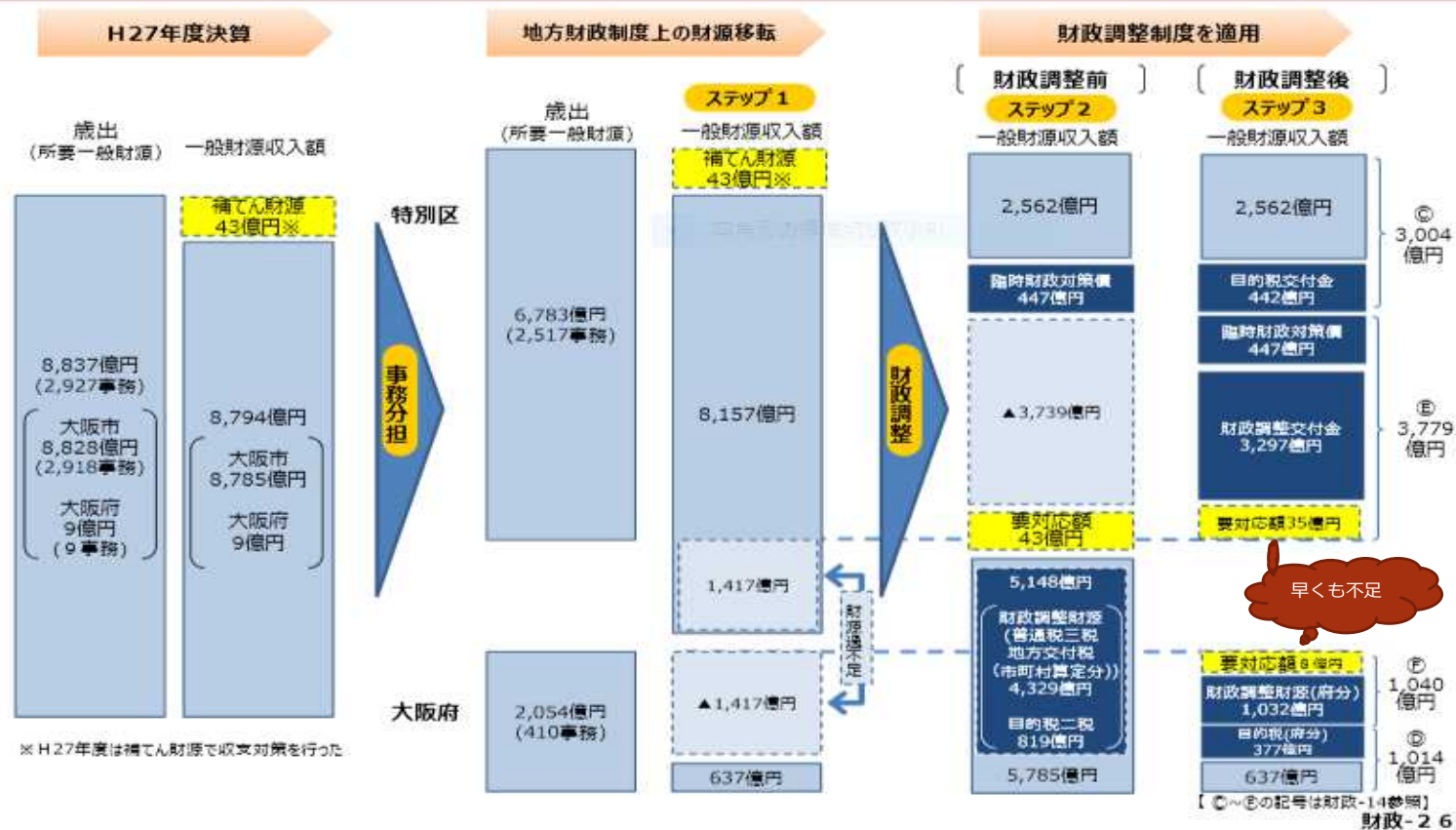
将来に向かって機動的対応が可能か？

(2) 目的税二税の充当事業を特別区と大阪府に配分 (H27年度決算ベース試算)

	配分先	充当事業	充当額
都市計画税	特別区	街路・再開発・区画整理・都市公園	285億円
	大阪府	街路・都市公園・下水道・高速道路	266億円
事業所税	特別区	河川・橋りょう・スポーツ施設・公園・廃棄物処理施設・社会福祉施設・児童福祉施設・学校施設・社会教育施設・高速鉄道(地下鉄エレベーター設置補助等)	112億円
	大阪府	橋りょう・文化推進施策・スポーツ施設・公園・下水道	156億円

特別区設置で財源は確保されるか？

(参考) 財政調整のイメージ (H27年度決算ベース試算)



特別区設置で財源は確保されるか？

想定されている財源保障

地方交付税相当額（市町村算定分）【臨時財政対策債を含む】
を特別区に配分する制度を設計

- 特別区財政調整交付金の額に「条例で定める学」を加算することを可能とする方向で検討
- 「必要財政調整金」に「特別区全域を一つの市とみなす」方法—特別区の財政需要額を的確に補足しているか？

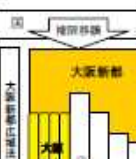
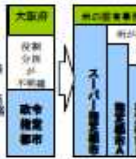
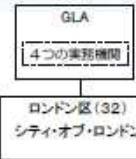
特別区財政調整交付金の交付のほか、必要に応じて、財務リスクへの引当財源として大阪府が管理する基金の活用により、特別区の財政運営が円滑に行われる仕組みを検討

- 大阪府が承継する財政調整基金は、大阪府に承継した財務リスク（損失補償の債務）の引当財源として府が管理するもの

大都市制度論の比較

大都市制度の比較(再掲)

資料3

	都制 昭和15年7月	政令市制度 昭和21年	大阪新都構想(中間報告) 平成15年6月	大阪新都構想(最終報告) 平成16年10月	スーパー指定都市 平成18年3月	特別自治市制度 (政令市条例)平成22年5月	ロンドン(GLA) ロンドン市(32) シティ(1)	各制度の違い
広域と基礎 (一層制) 二層制	広域: 都 基礎: 特別区・市町村 中平成12年以降に、 基礎自治体の位置付け 	広域: 道庁県 基礎: 政令市・市町村 	広域: 大阪新都機構 (府市を一元化) 基礎: 大阪新都シティ (複数) ※道州制導入後は、広域 は州と新都機構の三層制 	広域: 大阪新都機構 (広域連合) 基礎: 政令市・市町村 (新都機構を構成) ※道州制導入後は、広域 は州と新都機構の三層制 	広域: 州 基礎: 指定都市 (州の区域内) 	特別自治市が広域と同等 	広域: GLA 基礎: ロンドン区(32)、 シティ(1) ※中国全体では一層制と 二層制が混在 	○都制は、都が特別区の事務の一部を実施(一体的に行うことが必要な事務)する二層制 ○政令市制度は、政令市が都道府県の事務の一部を実施する二層制 ○大阪新都構想は、広域インフラや産業政策を広域が担う二層制 ※ただし道州制下では、広域は州と新都機構の三層制 ○スーパー指定都市制度は、州の役割が限定的な二層制 ○特別自治市は一層制 ○ロンドンは二層制
区の有無・規模	○特別区 ・特別区部 人口4.0万人(千代田区) ～8.6万人(世田谷区) (地方自治法第201条第1項)	○行政区 ・大阪府域 人口8.0万人(浪速区) ～20万人(平野区) (地方自治法第202条第2項)	○大阪新都シティ ・都心部(大阪府域)の住民自治を強化するため複数のシティを設置する。	○(行政区を併置) ・地域自治制度等を活用し、住民自治の拡充を図る。	○(行政区を併置) ・各都市の実情に応じた柔軟な制度選択 ・行政区の機能強化 ・「地域自治体」の活用など	○(行政区を併置) ・各都市の実情に応じ住民自治・参加機能を充実させるしくみ ・行政区の機能強化 ・「地域自治体」の活用など	○ロンドン区(32) シティ・オブ・ロンドン(1) 面積3.15～56.32km ² 人口7,900～33万9,900人	○都制、ロンドンには、基礎自治体としての特別区 ○政令市、大阪新都構想、スーパー指定都市、特別自治市においては、行政区制度を前提とした機能強化(地域内分権)
区の機能・権限	○原則「市」に準じる (地方自治法第201条第2項)	○市の内部事務	○新都機構の一部として、条例委任された住民に身近な事務を自主的に実施 ・福祉、教育、生活道路、地域就労支援等	(市の内部事務)	(市の内部事務) ※政令市における区役所は地域の総合的行政機関として最善であり、今後も有効活用すべき。 ※その際、地域行政機関が一定の裁量を持ち、独自の工夫を行うことができるように、本庁部局から権限や財源の移譲が必要。 (政令市長、区議会なし)	(市の内部事務) ※政令市における区役所は地域の総合的行政機関として最善であり、今後も有効活用すべき。 ※その際、地域行政機関が一定の裁量を持ち、独自の工夫を行うことができるように、本庁部局から権限や財源の移譲が必要。 (政令市長、区議会なし)	・高齢者福祉、児童福祉 ・住宅手当、住宅供給 ・カウンシルタックス(固定資産税) ・計画開発規制(地域レベル) ・教育 ・図書館、レジャー施設 ・環境・廃棄物収集	○政令市長・区議会を設けているのは、政令市、スーパー指定都市、大阪新都(区議会なし)
公選区長・区議会の有無	○公選区長、区議会 (地方自治法第203条による市の規定の準用)	○区長は政令指定都市の市長による任命(一部公選区長有) 区議会無	○シティの長(シティマネージャー)は運営会議の同意を得て新都機構の首長が任命 ○住民代表、団体代表、シティ選出の新都議会議員で構成するシティ運営会議を設置	(公選区長、区議会なし)	(公選区長、区議会なし)	(公選区長、区議会なし)	○区長は直接公選(3区)もしくは議院内閣制(29区) ○シティは議会のみ(市長は議礼職)	○公選区長・区議会を設けているのは、政令市、スーパー指定都市、大阪新都(区議会なし)

外国の大都市制度

大都市制度の比較（追加）					
比較項目	特別市制度	ベルリン	ソウル	ロンドン	ニューヨーク
面積(km ²)	—	892	605	1,572	786
人口(人)	(50万人以上)	343万(2008年8月)	1,036万人(2006年12月)	762万人(2008年)	836万(2008年7月)
制度の概要 (一層・二層)	〇一層制（特別市）	〇一層制（都市州）	〇二層制（ソウル特別市・自治区）	〇二層制（GLA・シティ・区）	〇一層制（ニューヨークシティ）
イメージ図	※五大市（大阪・名古屋・京都・神戸・横浜）は、「特別市」として府県から独立（都道府県の区域外）	※連邦制のため、各州に主権。 ※都市州は、ベルリン州のほかにはハンブルクとブレーメン。		※国全体では一層制と二層制が混在 ※4つの実務機関は、交通局、経済開発公社、首都警察、消防・緊急時計画局	※連邦制のため、各州に主権。
憲法・法律上の位置づけ	〇地方自治法第264条（削除） 〇人口50万人以上の市から法律で指定（憲法95条に基づく住民投票が必要）	〇ドイツ基本法明文 〇ベルリン州憲法	〇地方自治法第161条 〇ソウル特別市の行政特例に関する法律	〇1999GLA法	〇ニューヨーク市憲章
歴史的経緯	〇明治時代から六大市が特別市運動（うち東京市は昭和18年に東京府制施行） 〇昭和22年（1947）地方自治法で創設。 〇特別市制度が国会提出されるも大都市と府県との対立激しく審議未了。 〇昭和31年（1956）、五大市を政令指定都市と定め、社会福祉・保健衛生・都市計画関係など16項目を府県から委譲、あわせて特別市制を廃止。	〇1990年、統一ドイツ成立に伴い、東西ベルリンを統合し、都市州とした。	〇1945年からの米軍軍政下で、地方制度の改編。京畿道から京城市府が分離され、ソウル特別市に昇格。 〇1988年に、特別市と広域市の区が基礎自治団体である「自治区」として独立。	〇サッチャー政権下の1988年に、旧大ロンドン市（GLC）を廃止。 〇広域行政組織が存在しないことへの懸念等から、ブレア政権下の2000年にGLAを設置。	〇1898年に広域自治体（カウンティ）、基礎自治体（シティ、タウン、村など）を5つの行政区に再編統合。 〇1975年の市憲章改正により、「コミュニティ」委員会を設立。
広域自治体の位置づけ	〇特別市は府県と市とを合わせた地位及び権限を持つ。（法264条1項）	〇州と市をあわせた「都市州」 〇都市州は、州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有。	〇ソウル特別市は、基礎自治体の事務の一部をおこなう広域自治体。	〇GLAは、ロンドン全域にわたる公共交通、地域計画、警察、消防等の企画調整を実施。	〇ニューヨーク市は、広域自治体（カウンティ）と基礎自治体（市町村）の位置づけをあわせもつ。
区的位置づけ (基礎・行政)	行政区 (法人格なし)	行政区(12) (課税権・立法権なし)	自治区(25) (課税権・立法権あり)	ロンドン区(32)及びシティ(1) (課税権・立法権あり)	行政区(5) (課税権・立法権なし)
面積(km ²)	—	—	10～47 14万～62万	3～56 7,900～34万	59～284 48万～252万
人口(人)	—	—	—	—	—
区長・区議会	〇区議会なし 〇区長は公選 ※区長に対する解職請求権あり	〇区議会あり(任期4年) 〇区長は区議会から選任 ※区議会から選任された理事とともに執行部(理事会)を形成。区長は理事会議長を務め対外的に区を代表。	〇区議会あり(419人、任期4年) 〇区長は公選(任期4年)	〇区長は議院内閣制(29区)もしくは直接公選(3区) 〇シティには議会のみ(市長は儀礼職)	〇区議会なし 〇区長は公選(任期4年) ※区長、区内の市議会議員、コミュニティ委員会委員で構成される区評議会が設置されている。
権限・権限	〇区は住民に身近な事務を担う。	〇区議会は地域案件を決定するが、課税権、条例制定権がなく、完全な自治権は有していない。	〇戸籍、福祉、産業振興、教育、文化など地域の行政サービスを提供。	〇地方税徴収、対人福祉、住宅、教育など地域の行政サービスを提供。	〇区長は各区の「行政官」として機能。
都市内分権のしくみ			〇住民自治センター(15～25人) 住民自治組織が運営を担い、住民への文化、福祉等サービスを提供。		〇コミュニティ委員会 ・市内に59の委員会。委員は各委員会に50人以内（無報酬） ・市議会議員と協議して区長が任命 ・土地利用、地域開発、予算手続き、市の行政サービスなどに助言。

大都市への期待と改革の方向

第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

■ 大都市への期待

- 人口減少下にあっても経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大 ⇒ 安心安全な生活空間を形成することにより第3次産業を中心に経済をけん引していくことが期待される

■ 大都市改革の方向

■ 二重行政の解消

できるだけ指定都市に移譲することによって同種の事務を処理する主体を極力一元化する
指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がない⇒指定都市における事務の処理については
都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えるべき

◆ 住民自治の強化

「都市内分権」により住民自治を強化するため区の役割を重視すべき

特別区制度の他地域に適用するにあたっての留意点 第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

- 総括的留意点
 - 分割される事務の処理にかかる費用や特別区間や都道府県と特別区間の調整に係る費用が増大する懸念に的確に対応するよう留意すべき
 - 国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべき
- 事務分担
 - 中核市並み一円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべき
- 税源配分・財政調整
 - 特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべき
 - 特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要になる場合があることに留意すべき