

大阪府・大阪市 特別区設置協議会だより

(発行・編集)大阪府・大阪市特別区設置協議会(事務局:大阪府市大都市局内)
〒530-8201 大阪市北区中之島1-3-20 電話番号:06-6208-9540 FAX番号:06-6202-9355

2013年7月 **〈第1号〉**

大阪にふさわしい大都市制度をめざして 大阪府・大阪市が一体となって議論を進めています

平成25年2月1日に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」(以下「法律」と言います。))に基づき、大阪府・大阪市特別区設置協議会(以下「協議会」と言います。))が設置されました。

協議会では、大阪府と大阪市を再編し、「新たな広域自治体」と、公選区長・区議会を置く基礎自治体※1である複数の「特別区※2」を設置するための具体的な制度設計を議論していきます。

そして「特別区」の区割り(区域)や区の名称、大阪府と大阪市が現在行っている行政サービスの担い手(事務分担)などを整理し、特別区の設置について定めた特別区設置協定書(以下「協定書」と言います。))をまとめています。

最終的に決定するのは住民の皆さまです

協議会でまとめた協定書が大阪府議会及び大阪市会で審議のうえ承認されれば、特別区への移行の賛否について、**大阪市民(有権者)を対象に住民投票が実施されることとなります。**

住民投票により有効投票総数の過半数が賛成となれば、現在の大阪府は、公選区長と区議会を置く基礎自治体として複数の特別区に再編されることとなります。



協議会では何を議論しているの?

法律で協定書に定めることとされている次の協議項目を議論しています。

大阪府・大阪市特別区設置協議会規約第4条(特別区設置協定書の作成)

- 特別区を設置する日
- 特別区の名称と区域
- 特別区の設置に伴う財産処分に関する事
- 特別区の議会の議員の定数
- 特別区と大阪府の事務分担に関する事
- 特別区と大阪府の税源配分及び財政調整に関する事
- 大阪市と大阪府の職員の移管に関する事
- 前に掲げるもののほか、特別区の設置に必要な事項(債務承継、組織体制、府の名称などが想定)

協議会のメンバーは?

大阪府知事、大阪市長、大阪府議会議員(9名)、大阪市議会議員(9名)の合計20名の委員で構成しています。

委員区分	大阪府		委員区分	大阪市	
会長		浅田 均 維 新	副会長		美延 映夫 維 新
知事		松井 一郎	市長		橋下 徹
議 員		横倉 廉幸 維 新	議 員		坂井 良和 維 新
		今井 豊 維 新			吉村 洋文 維 新
		大橋 一功 維 新			明石 直樹 公 明
		岩木 均 維 新			辻 義隆 公 明
		清水 義人 公 明			木下 吉信 自 民
		林 啓二 公 明			柳本 顕 自 民
		花谷 充愉 自 民			長尾 秀樹 みらい
		中村 哲之助 民 主			山中 智子 共 産

※1 基礎自治体とは?
⇒住民に最も身近な地方自治体のごとで、市区町村を指します。これに対して、広域自治体は都道府県を指します。
※2 特別区とは?
⇒法律に基づき設置しようとする特別区のことをいい、市町村等と同様に基礎自治体に該当します。

第1回及び第2回協議会では 区割り試案について協議を行いました

第1回(平成25年2月27日)では、区割り試案について協議を行いました。これは、現在の大阪市を、公選区長と区議会を置く基礎自治体である複数の「特別区」へと再編しようとする際の試案です。この区割り試案は、人口規模、都市としての集積性、地域性、移動手段の観点から考慮するとともに、コミュニティの一体性を確保できるよう、行政機関・小学校等の配置状況等も踏まえて、事務局から協議会での議論のたたき台として提出されたものです(下図)。

第2回(4月12日)では、この試案をもとに協議がなされました。区割り案で考慮すべき点としては、特別区の大きさに関する項目である人口規模と特別区を構成する行政区の組み合わせに関する項目である集積性、地域性、移動手段に分けられます。人口規模については、今後の事務分担、財政調整、職員体制などの検討に大きく影響することから、まず、人口規模から議論し、それぞれの人口規模別に事務分担、財政調整、職員体制などの制度設計を行い、その上でどのような組み合わせがよいのかを議論することになりました。議論の中で、試案の4案に近隣性の観点を重視した委員提案による新たな案(人口20万規模を想定)を加え、今後、制度設計の議論を進めていくことになりました。



区割り試案って?

◇区割り試案で考慮された項目

	基本的な考え方	考え方を踏まえた方針
人口規模 (特別区の大きさ)	<ul style="list-style-type: none"> 特別区は、中核市並みに保健所の設置や福祉などで一定の権限を持つ。 将来にわたって行政運営の効率化を見据える。 	<ul style="list-style-type: none"> 平成47年度時点の将来推計人口を基準とする。 1区あたり・30万人ベース(7区に再編)と・45万人ベース(5区に再編)の2パターンを検討
集積性	<ul style="list-style-type: none"> 都市としての集積性の在り方を考慮する必要がある。 集積性を高めるべきか 多核化を図るべきか 	<ul style="list-style-type: none"> 大阪のエンジンである北区・中央区について、 合体して集積性を高める案と 分離して多核化する案の2パターンを検討
地域性	<ul style="list-style-type: none"> 地域の結びつき及び行政区どうしの結びつきを考慮する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 過去の大阪市における分区・合区の経過を考慮
移動手段	<ul style="list-style-type: none"> 住民が身近に移動・交流ができる環境にあるかどうかを考慮する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道網(地下鉄、JR、私鉄)の状況を考慮 南北軸および東西軸の視点

◇区割り試案

◆7区案
(北区・中央区分離)



◆7区案
(北区・中央区合体)



◆5区案
(北区・中央区分離)



◆5区案
(北区・中央区合体)



各特別区の規模	区割りのパターン
1区あたり人口30万ベース(7区案)	現在の北区・中央区が別の特別区になる案と、同じ特別区になる案の2通り
1区あたり人口45万ベース(5区案)	現在の北区・中央区が別の特別区になる案と、同じ特別区になる案の2通り

※協議の結果、上記4案に加え、近隣性の観点を重視した新たな案(人口20万規模を想定)も今後検討することになりました。

どんな意見が出たの?

維新	(特別区)中核市並みの権限と財源を有する基礎自治体に再編する。従って中核市として認められる人口規模として概ね30万人以上。また、コミュニティは壊さずに、ニアイズバターの原則により地域課題を解決していくシステムを構築していくべき。
公明	人口規模30万人、45万人に加え、近隣性といった観点を重視して、20万人程度の案も今後比較検討してはどうか。
自民	大阪市を廃止して特別区を設置するのであれば、人口規模などで数値的な部分だけで検討するのではなく、地域の住民の方々からあがってくる声やどのような特徴ある自治体を目指すのかという視点を大切にすべき。
民主・みらい	30万人もしくは45万人規模となったときに、どう変わるのか、本当に市民が日々生活するなかで今よりよくなるのか具体的に示したうえで検討すべき。
共産	区割りで考慮すべきは、人口規模や集積性、地域性、移動手段などよりも、市民の暮らし・サービスがどうなるかが重要。こうした観点から、財政力の格差やイニシャルコスト、財産や債務のあり方も踏まえて検討すべき。

第3回から第5回では 事務分担(主な論点)について協議を行いました

第3回(4月26日)から第5回(5月31日)では、事務分担(主な論点)について協議を行いました。

これまで大阪府と大阪市は、それぞれ多くの事務事業を担ってきましたが、これらは大きく府県、政令市、中核市、特例市、一般市といったそれぞれの権限として行われているものに分類できます。

今後、新たな大都市制度のもと、大阪府と大阪市が再編されることになれば、この事務事業をどのように分担するかを考えなければなりません。

このため、事務局において、府市の約2100の事務事業を「新たな広域自治体」と「特別区」に仕分けする作業が行われています。

仕分けにあたっては、特別区が中核市並みの権限を担うことを基本としています。その上で大きな論点となる事務分担としては次の3点が考えられます。

①政令市が担っている事務について特別区が担うべきものがないか。とりわけ、住民に身近な福祉や教育の分野で中核市への権限移譲が議論されている政令市権限をどちらが担うのか。

②通常は一般市が担っているが、東京では特別区でなく東京都が担っている事務事業をどちらが担うのか。

③大阪府で特色ある取り組みがなされているものや、大阪として課題のある事務事業をどうするか。などが考えられます。

こうした観点から、それぞれの論点にそって、現在大阪府が担っている8つの事務事業を抽出し、8月以降の税源配分、必要な職員数など職員体制等と合わせた事務分担の全体協議に先行して協議を行いました。

8つの事務事業とは？

①政令市が担っている事務について特別区が担うべきものがないか。とりわけ、住民に身近な福祉や教育の分野で中核市への権限移譲が議論されている政令市権限をどちらが担うのか。

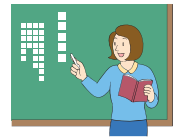
◎児童相談所

大阪市では、政令市権限に基づいて、「子ども相談センター」を市内1カ所に設置し、児童虐待や養育困難などの相談に応じて指導等を行っており、23年度では約11000件の相談を受けている。府内では、堺市が同じく政令市権限に基づき1カ所の「子ども相談所」を、また、その他の地域では、大阪府が府県権限に基づき、6カ所の「子ども家庭センター」を設置している。



◎義務教育(小中学校)

小中学校は市町村が設置管理を行っているが、教職員の人事権や研修の責務は基本的には府県の権限である。大阪府では小学校297校・中学校128校の設置管理に加え、政令市の権限として、人事権や研修の責務も有している。



②通常は一般市が担っているが、東京では特別区でなく東京都が担っている事務事業をどちらが担うのか。

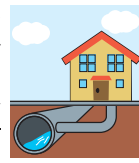
◎都市計画

大阪市は、各地域における土地の用途(用途地域)を定める権限から、政令市としての道路、都市高速鉄道などのインフラの計画を定める権限まで総合的に権限を有している。東京都では、都市として一体的な都市づくりを進める観点から、用途地域など一般市権限も含めた幅広い権限を東京都が有している。



◎下水道

大阪の下水道は、古くから整備を進めてきた大阪市、堺市等が単独の公共下水道となっており、大阪市では12下水道処理区にそれぞれ処理場がある。それ以外の府域では、府による流域下水道と市町村の公共下水道が連携しながら整備を進めている。東京都区部については、東京都が通常は一般市事務である公共下水道を含め一元的に下水道事業を実施している。



◎消防

大阪市の消防は、消防局と25消防署、64出張所からなる体制で、政令市権限に基づき特別高度救助隊も設置している。東京都区部では、特別区が連合して消防責任を有し、都知事が特別区の消防(東京消防庁)を管理している。また、都内市町村は一部を除き、消防事務を東京消防庁に委託している。



③大阪府で特色ある取り組みがなされているものや、大阪として課題のある事務事業をどうするか。

◎保健所・保健センター

大阪市では、保健所1カ所と24行政区にそれぞれ保健センター(保健福祉センター)を設置している。保健所では主に事業者を対象とした保健サービスを実施し、保健センターでは保健所との役割分担により、住民を対象として、他の市町村の保健センターよりも広範囲の保健サービスを実施している。



◎国民健康保険

国民健康保険については、厳しい財政状況や市町村間の保険料格差などの課題を抱え、国において、広域化(都道府県単位化)が検討されている。大阪府においても、保険財政は他市町村と同様極めて厳しい状況にある。



◎生活保護

全国的に生活保護率が上昇しているが、特に大阪府をはじめ、大阪府域は厳しい状況にあり、生活保護率の高い地域が大阪府域を越えて府内市町村に広がっている。



第4回(5月16日)では、事務局及び大阪府と大阪市の関係部局に対して、第3回の事務局説明資料内容の事実確認等に関する質疑を行いました。

どんな質疑があったの？

坂井 委員 (維新)	Q:都市計画について、一般市に認められているものを東京都のように広域自治体の権限とするのはおかしい。まちづくりという身近なところの計画はそこに住んでいる人たちが決めたいのではありませんか。 A:一体的な都市づくりと地域のまちづくりをいかに両立させていくのが重要な課題と認識。大都市としての一体的な機能を発揮しつつ、都市圏全体の成長に資する権限については、東京都の例をベースに広域自治体の権限としたところ。今後、協議会において、ご議論を深めていただきたい。
清水 委員 (公明)	Q:8つの事務事業について、事務分担だけで広域にするのか、特別区にするのかを検討するのではなく、その事務分担で実施するには、どのような体制が必要か、コストはどれくらいかかるのかを示してもらい、この費用対効果も踏まえて判断すべき。 A:事務分担に伴う税源配分や財政調整、職員体制等については、パッケージで区割り案毎に作成のうえ、8月上旬の協議会で示し、検討いただきたい。
柳本 委員 (自民)	Q:最終的には、住民投票で市民は当協議会でまとめられた特別区設置案と現行の政令市である大阪市の現状とどちらがよいか比較して決めることになる。現行の政令市として、それぞれの事業でどのような課題があり、効果があがっているのか明らかにして議論していく必要があるのではないかと。 A:資料については整理する。資料の扱いについては、協議会で認めていただければ、協議会全体の資料として配布する。
小林 委員 (みらい)	Q:事務分担によっては、法改正が必要となる場合があるが、この法改正に向けた国の協議のスケジュールは。また、その際、国が特に何を重視しているのか。さらに、協議会の議論を踏まえて国と協議したくない場合はどうするのか。 A:これまでも国には協議会の状況説明など適宜情報提供を行ってきたが、今後、協議会で協定書を取りまとめるにあたって、事前に国と調整していく。国が特に重視するポイントは東京都と変わる形となる場合。国との協議が不調となれば、その状況を随時協議会に報告しながら、方向性を導いていただくこととなる。
山中 委員 (共産)	Q:住民に身近でなくてはならない事務が、特別区に分担された結果、特別区においては、設置義務や実施義務がないために、その事務が廃止されるようなことも考えられるのではないかと。 A:法定事務については、引き続き実施していただくことになるが、任意事務は基本的には各自治体の裁量。特別区設置以降、公選区長がお決めいただくことになる。

【政令市】人口50万人以上で政令により指定された市。中核市の権限に加え、児童相談所の設置等の権限が付与されている。

【中核市】人口30万人以上で政令により指定された市。特例市の権限に加え、保健所の設置等の権限が付与されている。

【特例市】人口20万人以上で政令により指定された市。一般の市の権限に加え、市街化区域内の開発行為の許可等の権限が付与されている。

第5回(5月31日)では、各会派からの意見表明及び委員間協議を行いました。

どんな意見が出たの?

◆◆◆◆◆ **大橋 委員 (維新)** ◆◆◆◆◆

◎総論
住民から遠い市役所から、権限・責任を住民に身近な区役所に移し、公選区長・区議会のもと、地域のことを決定できるようにするのが大阪都構想。

◎8つの事務事業について
児童相談所、義務教育…特別区が担うべき。また、教職員の給与についても特別区が負担すべき。
都市計画…府県と一般市の役割分担で行うべきだが、ランドデザインは広域でつくるべき
下水道、消防…広域が担うべき
保健所・保健センター…特別区で担い、保健センターは複数設置で担うべき
国民健康保険、生活保護…特別区の水平連携で担うべき

◆◆◆◆◆ **清水 委員 (公明)** ◆◆◆◆◆

◎総論
現段階での意見として述べるが、事務局で財源、財政調整、職員体制、コストなどパッケージとして制度設計をして8月に提示されるので、その案が示された際に、この方向性の検証も行いたい。

◎8つの事務事業について
児童相談所、義務教育…特別区が担うべき
都市計画…用途地域は一般市権限として特別区が担うべき
下水道、消防…広域が担うべき
保健所・保健センター…特別区が担うべき
国民健康保険…特別区の水平連携で担うべき
生活保護…特別区が担うべき

◆◆◆◆◆ **柳本 委員 (自民)** ◆◆◆◆◆

◎総論
8つの事務事業について、現行制度でどのような課題があり、また、特別区を設置することでそれが解決できるのか示すべき。それがいまだにわからない。
現行の政令市のもと、区役所への権限移譲や区長(準)公選など「都市内分権」をさらに進めるとともに、大阪府・市で「広域戦略協議会」を設置し、広域行政の一元化、二重行政の解消を図っていくべき。

◎8つの事務事業について
現行の政令市制度の中で課題解決に向けて対応できるものばかりではないか。

◆◆◆◆◆ **長尾 委員 (みらい)** ◆◆◆◆◆

◎総論
大阪市を廃止して特別区を設置した場合、現行制度下よりもどのようなことが、どのように良くなるのか、大きなデメリットはないのか、財源配分等がどうなるのかなど具体的に示すべき。
現行の政令市としてのメリットをいかしつつ、区役所機能の強化など、いわゆる「都市内分権」の推進を図ることにより課題を解決していくべき。

◎8つの事務事業について
財政調整や財源、その他の条件とセットでなければ判断できないため、現時点ではそれぞれの方向性を述べるのは差し控える。

◆◆◆◆◆ **山中 委員 (共産)** ◆◆◆◆◆

◎総論
8つの事務事業の事務分担を検討するにあたり、その財源や職員体制がどうなるのかが必要。一部の事務を広域にもっていくことで、住民からより遠ざかってしまう。また、市を廃止し、特別区に分けることで、質の確保ができなくなるなど不安がたくさんあり、大阪市を分断するということは非現実的で無理と考える。

◎8つの事務事業について
特別区設置に反対の立場であるが、一般論としては児童相談所は設置数、職員数が増え、質が担保されることが大事であるし、保健所、保健センターはできるだけ身近にあるほうが良いだろう。

◆◆◆◆◆ **松井 委員、橋下 委員** ◆◆◆◆◆

◎総論
都市内分権で対応すべきとの意見もあるが、現行制度では区長を公選することはできず、現在大阪市が行っている公募区長制が限界である。現行の政令市制度の中で課題を解決していくということなら、どこまでの権限を区役所に移すかなど、現在の政令市において都市内分権を進めるといった具体的な案を示してほしい。

⇒ この議論を踏まえて、次回8月9日の第6回協議会で、事務局から区割り案ごとの事務分担、税源配分、財政調整、職員体制等が合わせて示され、議論することとなりました。

今後のスケジュール

今後どうすすめるの?

年度	月	ステージ	主な協議内容(予定)
平成25年度	8月上旬～9月中旬	第2ステージ	具体的な事務分担、税源配分、財政調整、職員体制、財産・債務、再編コストと再編効果額などについての協議 ※協議会の具体的な進め方等は8月9日の第6回協議会終了後に決定します。
	11月上旬～2月中旬	第3ステージ	区議会定数や区の名称、区役所の位置などについての協議
平成26年度	4月～6月	第4ステージ	区割り案を絞り込んだうえで、全体制度設計についての協議/協定書とりまとめ



くわしくは…

⇒協議会の詳細な開催状況は、大阪府・大阪市のホームページからご覧になれます。
⇒協議会の内容、開催日程等について、フェイスブックページでもお知らせ中!

府市特別区設置協議会 検索

※大阪府・大阪市 特別区設置協議会だよりは、新聞折込みでお届けします。折込みは、朝日・毎日・読売・産経・日本経済新聞の朝刊です。この5つの新聞を購読されていない方でご自宅への郵送をご希望の場合は、電話・ファックス等で大阪府市大都市局へお申し込みください。(電話番号 06-6208-9540 FAX番号 06-6202-9355)