

件 名	堺市都市制度研究会「平成22年度報告書」について
経過・現状 政策課題	<p><b>【研究会の設置目的】</b> 地域主権時代における基礎自治体や大都市のあり方について、地方自治・地方財政等の有識者から広く意見を聴くため、平成22年5月、堺市都市制度研究会を設置。</p> <p><b>【委員構成】</b> (座長) 林 宜嗣 関西学院大学経済学部教授 阿部 昌樹 大阪市立大学大学院法学研究科教授 北村 亘 大阪大学大学院法学研究科准教授 佐藤 雅代 関西大学経済学部准教授 新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 林 宏昭 関西大学経済学部教授 山鹿 久木 関西学院大学経済学部教授 (平成23年3月末まで)</p> <p><b>【研究経過】</b> 第1回 (H22.5.14) 論点整理 第2回 (H22.8.12) 論点整理、関西全体の発展に向けた大都市・堺市の役割 第3回 (H22.12.21) 南大阪地域での広域連携のあり方について 第4回 (H23.1.20) 南大阪地域における基礎自治体間連携の具体化について 第5回 (H23.3.17) 平成22年度のとりまとめについて</p>
対応方針 今後の取組 (案)	<p><b>【平成22年度報告書の概要】</b> タイトル 「堺市を核とした南大阪地域での基礎自治体間連携の推進に向けて」 要旨 ○関西・南大阪の中核都市である堺市は、圏域の基礎自治体間連携の核となり、関西・南大阪全体の活性化を牽引する役割を担っている。 ○南大阪での連携推進に向けて、まずは、圏域としての一体感を醸成し、圏域の市町村の実情を踏まえた具体的な検討が必要である。 ○市町村機能の強化・拡大を目的とする「機能拡大型」連携（広域自治体が補完事務として担っている事務を基礎自治体間で連携して取り組むもの）は、指定都市として広範な事務を担っている堺市の主導的な役割が求められる。 ※別紙参照</p> <p><b>【今後の取組】</b> 本報告書の内容を参考とし、泉北地域をはじめとした南大阪地域の市町村との連携を推進する。</p>
効果の想定	南大阪地域での基礎自治体間連携の推進により、圏域の共通課題・広域課題の解決を図る。
関係局との 政策連携	全局

報告書の要旨

- 関西・南大阪の中核的都市である堺市は、圏域の基礎自治体間連携の核となり、関西・南大阪全体の活性化を牽引する役割を担っている。
- 南大阪での連携推進に向けて、まずは、圏域としての一体感を醸成し、圏域の市町村の実情を踏まえた具体的な検討が必要である。
- 特に、総合行政体としての市町村機能の強化・拡大を目的とする「機能拡大型」連携は、基礎自治体と広域自治体の役割分担の再構築にも繋がるものであり、指定都市として広範な事務を担っている堺市の主導的な役割が求められる。

関西・南大阪・堺市の現状

- 【関西】**
- ・人口の社会減（転出超過）が続き、特に首都圏への流出が顕著。GDPの全国シェアも低下傾向。
  - ・圏域に雇用を提供してきた大都市の従業者数が減少（首都圏の大都市は増加）し、関西全体の経済活力を減少させる要因になっている。
- 【南大阪】**
- ・製造業が強いが、市町村の行財政基盤が比較的弱く、人口や産業の縮小が予測される中、既存のフルセットの行政サービス水準の維持が懸念される。
- 【堺市】**
- ・全国有数の工業都市。財政状況は比較的健全で、従業者数、流入人口ともに増加傾向。
  - ・南大阪地域から大量の通勤通学者が流入し、圏域の中核的都市としての性格を有している。

南大阪地域における堺市の役割

- 【広域的視点に立った大都市の役割】**
- ・圏域の中核的都市としての先導性
    - 産業振興や環境対策など先導的で圏域全体への波及効果の高い取組みを推進
  - ・圏域全体への雇用の創出
    - 大都市の雇用状況は、圏域全体の人口や経済活力に直結
  - ・基礎自治体間連携の核
    - 都市圏の広域課題や共通課題の解決に寄与する連携の推進役
  - ・大都市間連携の推進
    - 近接する関西4政令市が連携し、関西全体の活性化を牽引

- 【南大阪地域における堺市の役割】**
- ・雇用創出に向けた産業活性化
    - 雇用拡大により南大阪の労働力人口を増加させ、堺市への流入人口の増加を図る

- ・圏域内における必要最低限の行政サービス水準の確保
  - 各地域の個性を活かしつつ、圏域内の必要最低限の行政サービス水準を確保することで行政需要の集中を抑制
- ・権限移譲の受け皿強化
  - 国や広域自治体からの権限移譲の受け皿を構築し、基礎自治体機能を強化

堺市を核とした基礎自治体間連携が必要

基礎自治体間連携を進める上での基本的視点

**基礎自治体機能の強化**  
 住民生活に密接に関わる福祉、保健、教育等の分野の事務については、住民に身近な基礎自治体が（単独又は連携で）担うことを基本とする。

**広域自治体機能の重点化**  
 広域自治体は、基礎自治体への補完機能を縮小し、広域的な発展・成長に関する産業基盤整備等の役割に重点化する。

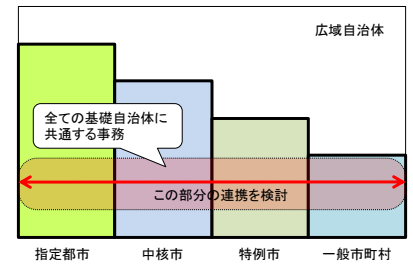


**従来の広域自治体による垂直補完から基礎自治体間の水平連携にシフト**  
 基礎自治体が単独でできることは単独で、単独ではできないことは基礎自治体間の水平連携で、水平連携でもできないことは広域自治体による補完を受ける。

基礎自治体間連携の種類

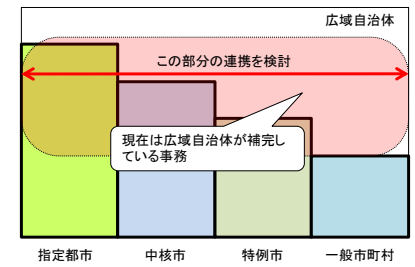
連携の種類を目的に応じて2つに区分

**【「機能維持型」連携】**  
 基礎自治体が共通して実施している行政サービスを対象とし、単独では実施困難な場合などに、周辺基礎自治体間で連携することで、基礎自治体としての機能維持を目指すもの



<検討対象>  
 消防・救急、福祉、衛生分野等の連携、文化・スポーツ施設等の相互利用、職員研修、物品の共同購買等。

**【「機能拡大型」連携】**  
 広域自治体が補完事務として担っている事務を主な対象とし、基礎自治体間で連携・共同して権限移譲を受け、基礎自治体としての機能拡大を目指すもの



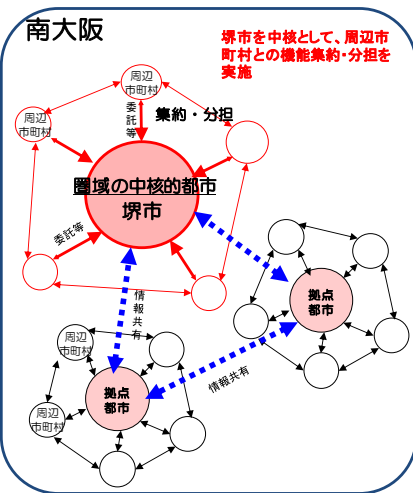
<検討対象>  
 指定都市や中核市が既に担っている大都市特例事務など。将来的には国（出先機関）の事務権限も視野に。

## 連携の手法と枠組み

南大阪地域における連携枠組みを2パターンに区分。

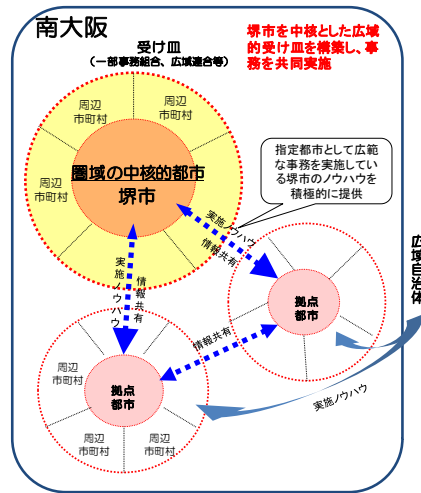
場合により、堺市の他にも複数の拠点都市を中心に連携を形成し、堺市が拠点都市間の連携も行うことで、南大阪地域全体としての基礎自治体間連携の中核的役割を担う。

### 【集約・分担モデル】



圏域の中核的都市を中心として事務を集約・分担することで、効果的・効率的な事務執行が図られるものが対象

### 【共同実施モデル】



共同実施により効果的・効率的な事務執行が期待できる事務に加え、圏域全体の活性化に寄与する観光や産業振興等の取り組み等が対象

## 連携の具体化に向けた検討の方向性

### 「機能維持型」連携

ともに考えることが連携の第一歩

早期に検討枠組みを構築し、具体的な議論を開始すべき

### 「機能拡大型」連携

堺市がメリットを示し、連携を促す  
堺市が指定都市として既に実施している状況をもとに、連携を具体化

具体的に連携事務の検討対象を選び、連携実施の可能性や課題を探る

## 「機能拡大型」連携の具体的検討

「機能拡大型」連携の検討対象事務として、「児童相談所」「保健所」「教職員人事権」「旅券事務」を選び、連携の可能性や課題を探った。

### 「児童相談所」「保健所」

- ・現状は、児童福祉、保健衛生という住民に身近な行政分野でありながら、大阪府と市町村が実施対象や困難度によって対応を分担している。
- ・市町村に一元化することで、総合行政体としての市町村の強みを活かし、地域特性を踏まえた取り組みが期待できる。
- ・連携組織による場合、負担配分、責任体制等の利害調整を乗り越え、現行の府の補完による仕組みを超える（下回らない）対応が可能か、詳細の検討が必要。

### 「教職員人事権」

- ・他圏域の動向も踏まえつつ、圏域としての特色ある教育を行う必要性についての議論を深めた上で、必要に応じて連携・共同に向けた検討を行うべき。

### 「旅券事務」

- ・申請窓口が近くなり、手続きがワンストップ化するなど、明確な住民メリットが見いだせる。住民メリットを損なわない柔軟な連携手法の検討が必要。

## 南大阪地域における基礎自治体間連携モデルの構築に向けて

### 【連携実施に向けたステップ】

連携実現に至る段階
① 圏域内での問題意識の共有
② 合意形成に向けた調整
③ 連携手法の検討・選択
④ 組織設立のための法定手続き
⑤ 連携組織の運営、事業の実施

### 南大阪地域の現状

- ・南大阪地域は、初期の問題共有・調整段階にある。
- ・首長間や職員間の交流の場を多く設け、具体的な課題解決に向けた意見交換を密にし、圏域全体としての一体感を醸成していく必要がある。

### 【今後の連携推進に向けて】

#### ○圏域からの信頼と市民の理解に基づくリーダーシップの発揮へ

- 堺市が南大阪地域でリーダーシップを発揮するためには、
- ・圏域内で高度な調整機能を果たせるよう圏域内での信頼度を高める
- ・圏域全体の活性化や基礎自治体間連携に対する市民からの理解を深めることが必要である。

#### ○南大阪地域における具体的な検討・実践へ

- ・「機能維持型」「機能拡大型」の両連携の実施に向け、南大阪地域の市町村が参加した検討の場を設け、具体的な議論を進めること。
- ・特に「機能拡大型」連携の実施に向けては、調整すべき課題が多いが、基礎自治体と広域自治体の役割分担の再構築にも繋がるものであり、指定都市として広範な事務を担っている堺市の主導的な役割を期待する。
- ・連携手法は、既存の広域連携制度の枠組みにとらわれず、構成市町村の意見をより適切に反映できる仕組みを構築する必要がある。

堺市都市制度研究会 平成 22 年度報告書

「堺市を核とした南大阪地域での基礎自治体間連携の  
推進に向けて」

平成 23 年（2011 年）3 月

## 目 次

1	はじめに	1
(1)	研究の背景	1
(2)	研究会の設置目的	3
2	堺市の沿革と大都市としての性格	4
(1)	堺市の沿革	4
(2)	大都市としての堺市の性格	7
3	広域的視点に立った堺市の役割	9
(1)	関西・南大阪地域・堺市の現状	9
(2)	関西全体の活性化に向けた大都市の役割	13
(3)	南大阪地域全体の活性化に向けた堺市の役割	15
(4)	南大阪の活性化から関西・日本全体の発展へ	17
4	南大阪地域における基礎自治体間連携の具体化に向けた検討	18
(1)	基礎自治体と広域自治体の役割分担のあり方	18
(2)	基礎自治体間連携を進める上での基本的視点	20
(3)	連携事務の具体化に向けた検討	23
5	おわりに（南大阪地域における基礎自治体間連携モデルの構築に向けて）	29
(1)	連携実施に向けたステップ	29
(2)	今後の連携推進に向けて	31

### 参考資料

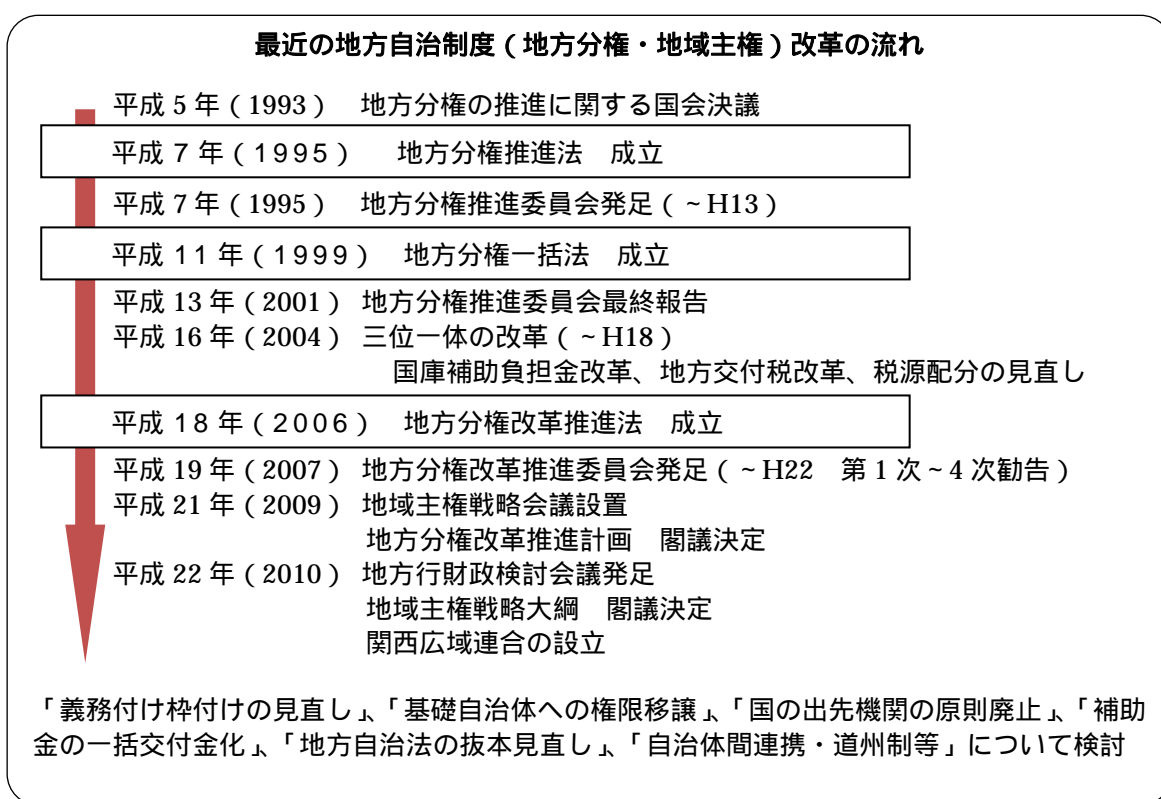
- ・堺市都市制度研究会要綱
- ・委員名簿
- ・各回の研究会資料

# 1 はじめに

## (1) 研究の背景

### 地方分権・地域主権改革の動向

近年、地方分権・地域主権の確立に向けた議論が、国・地方、官・民を問わず活発化している。人口減少、少子高齢化、経済のグローバル化など社会・経済構造が大きな転換期を迎える中、首都圏への過度の集中を是正し、各地域が自立して持続的に地域活性化に取り組むことが可能な新たな仕組みのあり方が問われている。地域主権改革は、単に国と地方の事務配分だけの議論に陥りがちであるが、住民の視点に立ち、暮らしや働く環境の向上に繋がるものとして議論する必要がある。



### 大都市圏における基礎自治体・大都市を取り巻く状況

この地域主権改革の中で、市町村は、「補完性の原理」と「基礎自治体優先の原則」に基づき、住民に最も身近な基礎自治体として、地域における行政の中心的役割を担うものとして期待されている。

平成 11 年（1999）以降、国は、この基礎自治体の行財政能力を強化するため、いわゆる「平成の大合併」を推し進めた。その結果、市町村数は、平成 11 年（1999）3 月末の 3,232 団体から、平成 22 年（2010）3 月末には 1,727 団体にまで減少した。しかし、大都市圏では、市町村合併の成立状況が極めて低く、大阪府内では堺市と美原町の 1 件が成立したに過ぎない。

あわせて、国は、基礎自治体間の広域連携も推進してきたが、同じく大都市圏では連携が進展しておらず、堺市が位置する南大阪地域でも活発な基礎自治体間連携はこれまでのところ行われていない状況にある。

このような大都市圏の基礎自治体間で合併や連携が進展しない背景には、過疎地域ほどには行財政運営に対する切迫した危機感が共有されていなかったことが挙げられるが、言い換えれば、各市町村の自立志向の強さを示しているとも受け取ることができる。

従来、基礎自治体の行政能力強化に向けた国の施策は、過疎地域をはじめとした小規模市町村への対応が中心であったが、大都市圏と言えども、既に、あるいは近い将来には、厳しい行財政運営を強いられることが予測されている。こうした大都市圏における各市町村の個性や自立性の強さを活かしつつ、圏域の中核となりうる大都市のあり方も含めて、柔軟で弾力的な新たな基礎自治体の姿を模索していく必要がある。

< 「平成の大合併」における市町村数の推移 >

(総務省調べ)

	H11.3.31 (1999)	(内訳)			H22.3.31 (2010)	(内訳)			減少率
		市	町	村		市	町	村	
<b>全国</b>	<b>3,232</b>	<b>670</b>	<b>1,994</b>	<b>568</b>	<b>1,727</b>	<b>786</b>	<b>757</b>	<b>184</b>	<b>46.6%</b>
上位3県									
1 長崎	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
2 広島	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
3 新潟	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
下位3県									
45 神奈川	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
46 東京	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
47 大阪	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%

< 基礎自治体間の広域連携の形態と運用状況 >

	形態	制度の概要	運用状況
法人格なし	協議会 (自治法252条の2～6)	・地方公共団体が共同で管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度	全国:284組織 南大阪の市町村で構成:3組織 (うち堺市参画:なし)
	機関等の共同設置 (自治法252条の7～13)	・地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、複数の地方公共団体が、協議により規約を定め、共同で設置する制度	全国:407組織 南大阪:6組織 (うち堺市参画:なし)
	事務の委託 (自治法252条の14～16)	・地方公共団体の事務の一部の管理執行を他の地方公共団体に委ねる制度	全国:5,109件 南大阪:23件 (うち堺市参画:4件)
法人格あり	一部事務組合 (自治法284条～291条)	・地方公共団体がその事務の一部を共同で処理するために設ける特別地方公共団体 ・組合で共同処理する事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、組合に引き継がれる	全国:1,664組織 南大阪:12組織 (うち堺市参画:1組織)
	広域連合 (自治法284条～291条)	・地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務を処理するために設ける特別地方公共団体 ・一部事務組合との差異は、国、都道府県から直接に権限移譲を受けることができることや、直接請求が認められていること等	全国:111組織 南大阪:なし (うち堺市参画:なし)

全国の件数はH20.7.1現在。南大阪の件数はH21.11.1現在(協議会と一部事務組合はH22.4.1現在)

## (2) 研究会の設置目的

地域主権時代にふさわしい新たな地方自治のあり方が様々に議論されているが、こうした基礎自治体や大都市のあり方は、国に議論を委ねてしまうのではなく、各地域が自らの問題として主体的に議論すべきものである。

そこで、平成 23 年(2011)4 月で政令指定都市移行 5 年目を迎える堺市において、政令指定都市移行後の経験等も踏まえた議論の場の一つとして、平成 22 年(2010)5 月、地方自治・地方税財政等を専門とする有識者による「堺市都市制度研究会」(以下「研究会」)を設置した。

### 基本的視点

研究会で議論を進めるにあたり、当初設定した基本的視点は次の 3 点である。

#### 住民の視点で基礎自治体のあり方を研究

- ・住民に最も身近な基礎自治体として、地域の実情に応じた行政サービスを提供することができる包括的な事務権限と税財源を確保する。
- ・多様な地域ニーズに的確に対応し、住民自治を実践することができる都市内分権を推進する。

#### 広域的な視点で圏域全体の発展に貢献する大都市のあるべき姿を研究

- ・大阪府(広域自治体)との連携及び役割分担のあり方を検討する。
- ・南大阪地域の市町村や関西の政令指定都市との都市間連携のあり方を検討する。
- ・関西広域連合、道州制など、新たな広域自治制度の議論を踏まえた検討を行う。

#### 堺市の視点で大都市制度のあり方を研究

- ・先行研究の成果も参考にしつつ、堺市の特質(目指す都市像、歴史、人口構造、都市構造等)を踏まえた検討を行う。

### 検討経過

研究会では、この基本的視点を踏まえ、関西・南大阪地域の現状把握を行い、関西・南大阪の中核的都市としての堺市の役割について議論をした上で、特に、堺市との関係が深い南大阪地域における堺市の役割に焦点を当て、堺市を核とした基礎自治体間連携の必要性とその具体化についての議論を重ねた。

本報告書は、平成 22 年度の研究会での議論をもとに、「堺市を核とした南大阪地域での基礎自治体間連携の推進に向けて」と題してとりまとめたものである。

#### < 研究会の開催状況 >

第 1 回 (H22.5.14)	論点整理(1)
第 2 回 (H22.8.12)	論点整理(2)、関西全体の発展に向けた大都市・堺市の役割
第 3 回 (H22.12.21)	南大阪地域での広域連携のあり方について
第 4 回 (H23.1.20)	南大阪地域における基礎自治体間連携の具体化について
第 5 回 (H23.3.17)	平成 22 年度のとりまとめについて



## 2 堺市の沿革と大都市としての性格

### (1) 堺市の沿革

#### 【要旨】

- ・市制施行以前から、交通・経済の要衝として繁栄した歴史を持つ堺。明治の一時期には「堺県」が設置され、最大で現在の大阪府東・南部と奈良県を含む管轄エリアを有していた。
- ・明治 22 年（1889）の市制施行により「堺市」が発足。その後の近隣市町村との合併等により市域が拡大し、現在は人口約 84 万人、面積約 150k m<sup>2</sup>の都市を形成。
- ・平成 8 年に中核市、平成 18 年に指定都市に移行。福祉や都市計画分野などの大都市特例事務が大阪府から移譲されている。

#### 市制施行以前の堺

堺は、奈良（飛鳥）への基点となる竹内街道・長尾街道や、大阪と和歌山を結ぶ高野街道・紀州街道などが通る交通の要所として発展してきた。「堺（さかい）」という地名は、摂津・河内・和泉の三国の境に位置していることに由来する。

古墳時代の 5 世紀中頃には、仁徳陵古墳をはじめとする百舌鳥古墳群が築造され、中世の室町時代には、当時の東南アジア、スペイン、ポルトガルなど海外との交流拠点として発展。世界でも珍しい環濠都市を形成し、自治都市として繁栄した。

明治元年（1868）には、「堺県」が設置され、その後の編入統合によって現在の大阪府東・南部と奈良県のほぼ全域を含む区域にまで拡大した。明治 14 年（1881）に大阪府と合併し、堺県は廃止された。

#### 市制施行と市域拡大の歴史

明治 22 年（1889）の市制施行時に堺市は発足。その後、14 次につながる近隣市町村との合併と臨海部の埋め立てにより市域が拡大し、現在に至っている。

#### < 市制施行時と現在の人口・面積 >

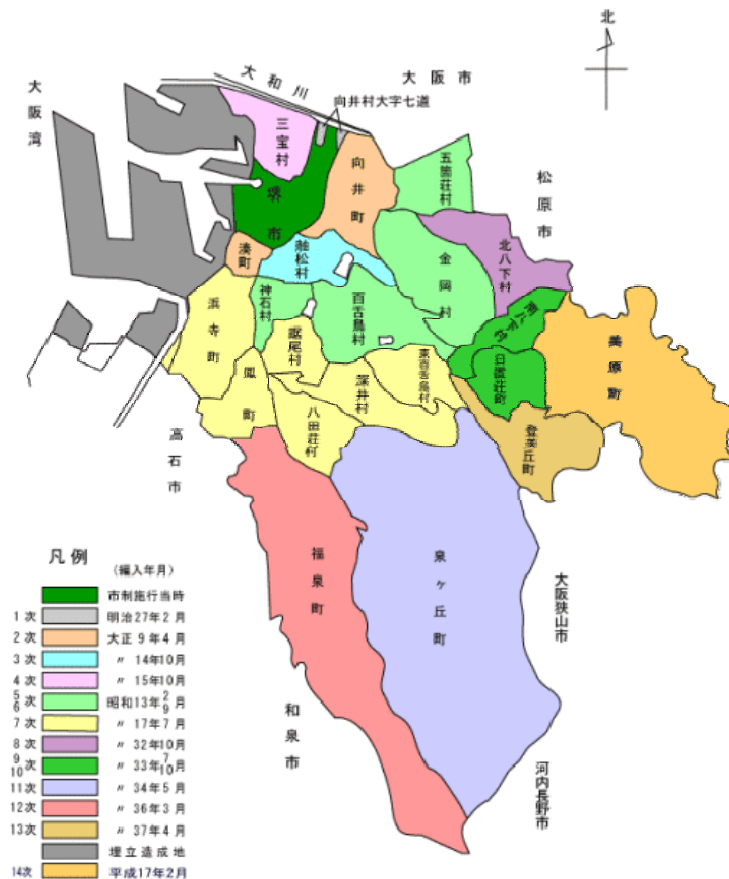
		人口	面積
市制施行時	明治 22 年（1889）	47,667 人	3.67 k m <sup>2</sup>
現在	平成 22 年（2010）	838,732 人	149.99 k m <sup>2</sup>

明治 22 年人口は市制施行当時のもの  
平成 22 年人口は 4 月 1 日現在の推計人口

< 合併の経緯 >

市制	M22 ( 1889 )	市制施行
第 1 次	M27 ( 1894 )	大鳥郡向井村大字七道編入
第 2 次	T9 ( 1920 )	泉北郡向井町・湊町編入
第 3 次	T14 ( 1925 )	泉北郡舩松村編入
第 4 次	T15 ( 1926 )	泉北郡三宝村編入
第 5 次	S13 ( 1938 )	泉北郡神石村編入
第 6 次	S13 ( 1938 )	泉北郡五箇荘村・百舌鳥村、南河内郡金岡村編入
第 7 次	S17 ( 1942 )	泉北郡浜寺町・鳳町・踞尾村・八田荘村・深井村・東百舌鳥村編入
第 8 次	S32 ( 1957 )	南河内郡北八下村 (一部除く) 編入
第 9 次	S33 ( 1958 )	南河内郡南八下村 (一部除く) 編入
第 10 次	S33 ( 1958 )	南河内郡日置荘町編入
第 11 次	S34 ( 1959 )	泉北郡泉ヶ丘町編入
第 12 次	S36 ( 1961 )	泉北郡福泉町編入
第 13 次	S37 ( 1962 )	南河内郡登美丘町編入
第 14 次	H17 ( 2005 )	南河内郡美原町編入

< 堺市域の変遷 >



## 指定都市への移行

堺市は、平成 8 年（1996）4 月の中核市への移行後、平成 17 年（2005）2 月の美原町との合併を経て、平成 18 年（2006）4 月に指定都市に移行した。

指定都市制度は、昭和 31 年（1956）の地方自治法改正により創設され、当初は旧 5 大市（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）によりスタートした。「平成の大合併」期の合併促進を目的とした移行運用基準の緩和により、周辺市町村との合併を経た人口 70 万人以上の都市が続々と移行し、平成 23 年（2011）3 月現在で 19 市にまで増加している。

この指定都市制度に関しては、大都市の位置づけや役割が法律上明確にされておらず道府県の事務があくまでも「特例」として部分的に与えられているに過ぎないこと、その特例事務に要する税財政措置が不十分であること、道府県との役割分担が不明確であることなど、指定都市側から様々な課題があげられている。一方の指定都市を区域内に含む道府県側からも、指定都市制度のあり方について問題提起されており、圏域の核となる大都市がポテンシャルを十分に発揮できる新たな大都市制度の確立が求められている。

### < 全国の指定都市 >



人口は H22.1.1 現在の推計人口。( ) は指定都市への移行年。

(2) 大都市としての堺市の性格

【要旨】

- ・増加・多様化する指定都市を類型化すると、堺市は、さいたま市、千葉市、川崎市、北九州市とともに、圏域の母都市に近接する「副都心型」都市に位置付けられている。
- ・通勤・通学者の流入流出状況を比較すると、堺市は、首都圏の指定都市と同傾向の性格を示している。いずれも関西圏の母都市である大阪市、あるいは首都圏の中核である東京都区部への流出が非常に多い一方で、周辺からの流入規模も大きく、圏域の中核的都市としての性格を有している。

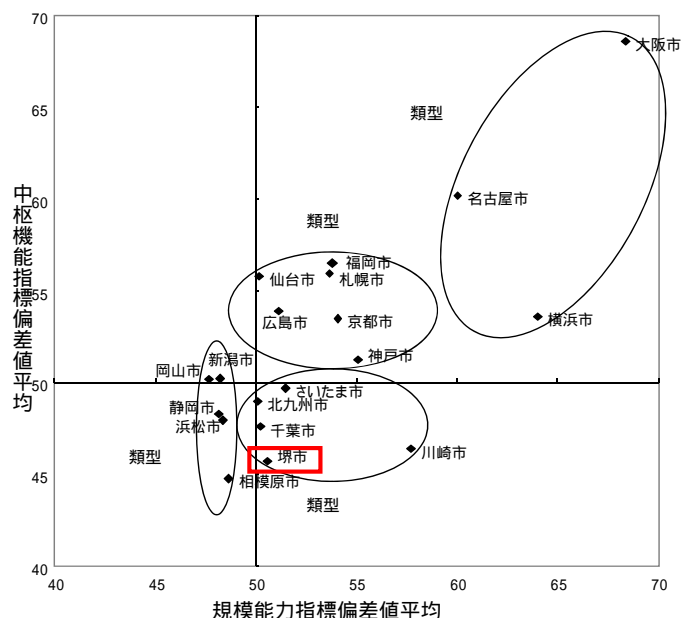
指定都市は、従来、いわゆる大都市として一括りにされていたが、19市にまで増加した現在、都市の性格は多様化している。以下、増加・多様化する指定都市の比較により、堺市の大都市としての性格を概観する。

「副都心型」都市

指定都市市長会で行った都市の類型化においては、各都市の統計指標をもとに規模能力と中枢機能のそれぞれの平均偏差値を算出し、「大規模中枢型」「中枢型」「副都心型」「国土縮図型」の4類型に区分している。

その中で堺市は、さいたま市、千葉市、川崎市、北九州市とともに、規模能力「中」で中枢性「小」の「副都心型」と位置付けられ、圏域の母都市に近接する副都心的な性格を有する都市とされている。

大都市の規模能力と中枢機能



類型	大規模中枢型	規模:大 中枢性:中~大
類型	中枢型	規模:中 中枢性:中
類型	副都心型	規模:中 中枢性:小
類型	国土縮図型	規模:小 中枢性:小~中

指定都市市長会「“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」(H21.3)より

### 通勤通学者の流入流出状況からみた堺市

通勤・通学者の流入・流出状況を指定都市間で比較して、都市の性格を見比べると、堺市は首都圏の指定都市（さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市）と類似の傾向を示している。

いずれも、関西圏の母都市である大阪市または首都圏の中核である東京都区部の強大な吸引力の影響を受け、流出人口の割合が非常に高い（20%以上）ことから、ベッドタウン的性格を有する。

しかし一方で、流入人口の割合も比較的高く（10%以上）圏域の中核的都市として周辺地域からの通勤通学の受け皿としての役割を果たしているといえる。

#### < 流入・流出人口（通勤通学者）の指定都市比較 >

	常住人口(人)	昼間人口(人)	昼夜間人口比率	流出人口(人)	流出割合 (流出/常住人口)	流入人口(人)	流入割合 (流入/昼間人口)	
首都圏	札幌市	1,877,965	1,893,946	100.9%	69,051	3.7%	85,032	4.5%
	仙台市	1,020,160	1,098,981	107.7%	53,743	5.3%	132,564	12.1%
	さいたま市	1,172,677	1,077,638	91.9%	309,746	26.4%	214,707	19.9%
	千葉市	919,550	894,027	97.2%	200,816	21.8%	175,293	19.6%
	川崎市	1,326,152	1,154,436	87.1%	401,148	30.2%	229,432	19.9%
	横浜市	3,545,447	3,205,144	90.4%	739,648	20.9%	399,345	12.5%
	相模原市	700,800	611,614	87.3%	172,767	24.7%	83,501	13.7%
関西	新潟市	781,638	800,629	102.4%	34,412	4.4%	53,403	6.7%
	静岡市	700,575	727,210	103.8%	28,040	4.0%	54,675	7.5%
	浜松市	800,997	806,370	100.7%	41,301	5.2%	46,674	5.8%
	名古屋市	2,193,973	2,516,196	114.7%	194,574	8.9%	516,793	20.5%
	京都市	1,460,688	1,582,980	108.4%	118,297	8.1%	240,589	15.2%
	大阪市	2,594,686	3,581,675	138.0%	252,062	9.7%	1,239,051	34.6%
	堺市	825,638	771,580	93.5%	176,168	21.3%	122,110	15.8%
	神戸市	1,520,551	1,547,971	101.8%	180,078	11.8%	207,498	13.4%
	岡山市	671,562	710,875	105.9%	44,217	6.6%	83,530	11.8%
	広島市	1,144,498	1,174,401	102.6%	64,426	5.6%	94,329	8.0%
北九州市	992,654	1,020,447	102.8%	50,322	5.1%	78,115	7.7%	
福岡市	1,384,925	1,571,184	113.4%	76,289	5.5%	262,548	16.7%	
(参考) 東京都区部	8,351,955	11,284,699	135.1%	421,545	5.0%	3,354,289	29.7%	

H17 国勢調査より

### 3 広域的視点に立った堺市の役割

#### (1) 関西・南大阪地域・堺市の現状

##### 【要旨】

- ・ 関西は、過去 30 年以上にわたり人口の社会減（転出超過）が続き、特に首都圏への転出超過が著しく大きい。GDPの全国シェアも低下を続けている。圏域の雇用の受け皿になっている大都市の従業者数は、首都圏では増加しているのに対し、関西では減少しており、圏域全体の活力を低下させる要因になっている。
- ・ 南大阪地域の産業は、製造業が比較的強いが、市町村の行財政基盤が弱く、今後、人口や産業の縮小が予測される中、既存のフルセットの行政サービス水準の維持が懸念される。
- ・ 堺市は、全国有数の製造業が集積する工業都市で、近年、臨海部を中心に民間投資が活発化。財政状況は比較的健全で、過去 20 年間、従業者数、流入人口ともに増加傾向にある。特に、南大阪地域からの流入が多く、南大阪地域における中核的都市としての性格を有している。

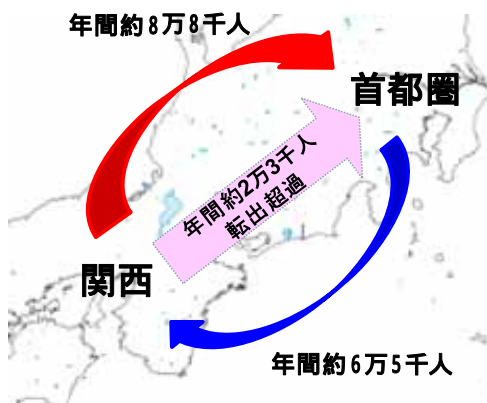
##### 関西の現状

関西の人口動態は、過去 30 年以上にわたり社会減（転出超過）で推移し、一方の首都圏は社会増（転入超過）で推移している。特に首都圏への転出が大きい。H21 年（2009）は約 2 万 3 千人の転出超過となっている。

関西の実質 GDP（H19 年：約 88 兆円）は首都圏（同約 178 兆円）の約半分の規模で、全国シェアも過去 10 年間では減少傾向となっている。

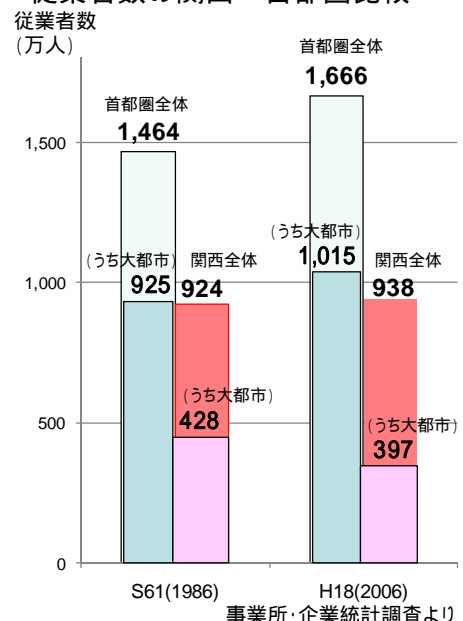
従業者数は、関西はほぼ横ばいであるが、首都圏は増加している。特に大都市で働く従業者数が、関西では減少し、首都圏では増加している。

##### < 関西と首都圏の人口移動状況 >



平成 21 年総務省住民基本台帳人口移動報告より  
 関西は 2 府 4 県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）、首都圏は 1 都 3 県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）の合計値

##### < 従業者数の関西・首都圏比較 >

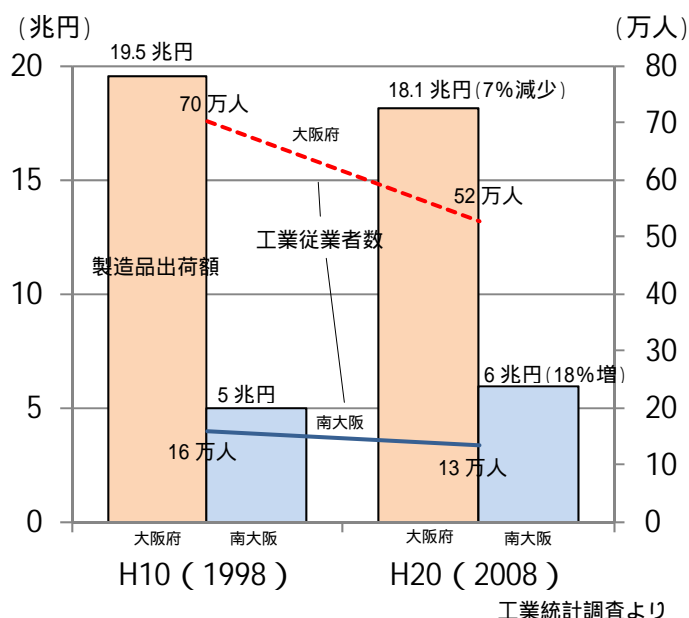


## 南大阪地域の現状

南大阪地域（22市町村）は、臨海部コンビナートを中心とした重化学工業等の素材型産業や、自転車・刃物・繊維等の地場産業などの製造業が盛んで、製造品出荷額約5.9兆円は大阪府全体の1/3を占め、過去10年間で約18%増加（大阪府全体は7%減少）している。

市町村の財政状況は、経常収支比率、財政力指数ともに大阪府内市町村平均より悪く、最近5年間も悪化傾向にある。平成の大合併でも自主的な市町村合併が進展せず、各市町村の行財政基盤が弱いため、今後人口・産業が縮小していく中、既存のフルセットの行政サービス提供を維持できるのかが懸念されている。

### < 南大阪地域の製造品出荷額と工業従業者数 >



### < 南大阪地域の財政状況 >

	経常収支比率		財政力指数	
	H15 (2003)	H20 (2008)	H15 (2003)	H20 (2008)
大阪府内市町村平均	96.4	96.6	0.79	0.80
南大阪地域市町村平均	96.2	97.0	0.77	0.74

南大阪地域は、泉北地域（堺市、泉大津市、和泉市、高石市、忠岡町） 泉南地域（岸和田市、貝塚市、泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町） 南河内地域（富田林市、河内長野市、松原市、羽曳野市、藤井寺市、大阪狭山市、太子町、河南町、千早赤阪村）の22市町村。

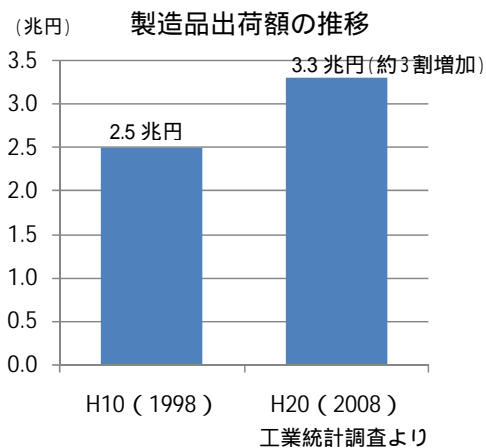
## 堺市の現状

堺市の産業は、内陸部に集積する機械・金属関連企業に加え、臨海部を中心に積極的な企業誘致による環境関連等の先端企業の投資が活発化している。製造品出荷額 3.3 兆円は全国 9 位。南大阪地域の 5 割超、大阪府全体の約 2 割のシェアを占め、過去 10 年で 3 割以上増加している。従業者数の過去 20 年間の推移は、関西の大都市全体として 7% 減少しているのに対し、堺市は 2% ではあるがやや増加している。

財政状況は、実質公債費比率や将来負担比率といった債務負担が他の政令指定都市と比較して非常に軽く、財政力指数も改善傾向にあるなど、比較的健全な状況にある。

周辺市町村から堺市への流入人口の推移は、過去 20 年間で増加傾向にある。堺市と周辺市町村との人の流れをみると、突出した吸引力をもつ大阪市への流出が顕著であるが、一方で、泉北・泉南・南河内の南大阪地域から約 7 万 5 千人の通勤通学者が堺市に流入しており、南大阪地域における雇用等の受け皿として圏域の中核的都市としての性格を有している。

### < 堺市の産業状況 >

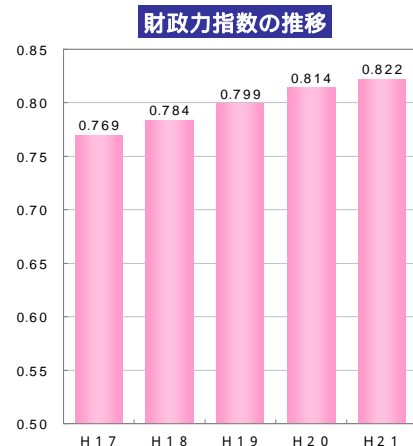
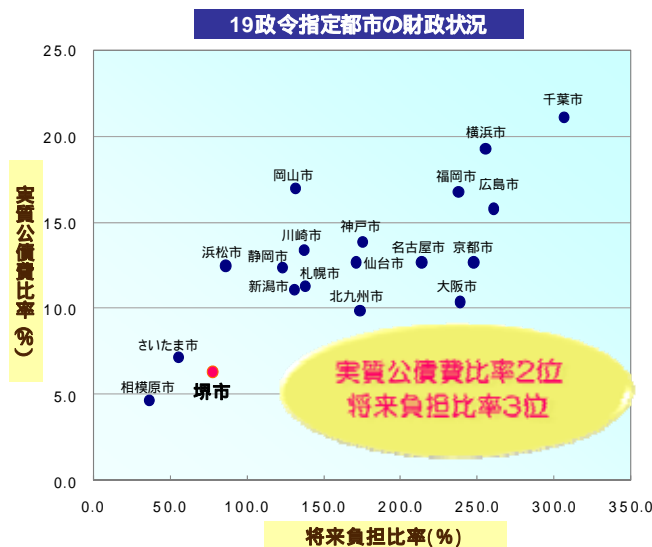


従業者数の推移 (関西の指定都市比較)

	S61 (1986) (単位:人)	H18 (2006) (単位:人)	増減率
大都市計	4,277,466	3,973,792	-7%
京都市	776,847	734,400	-5%
大阪市	2,499,277	2,216,895	-11%
堺市	298,885	304,005	2%
神戸市	702,457	718,492	2%

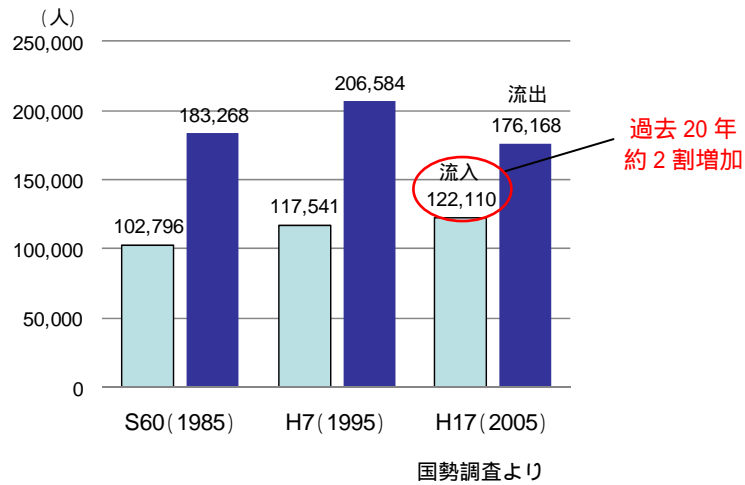
事業所・企業統計調査より

### < 堺市の財政状況 >

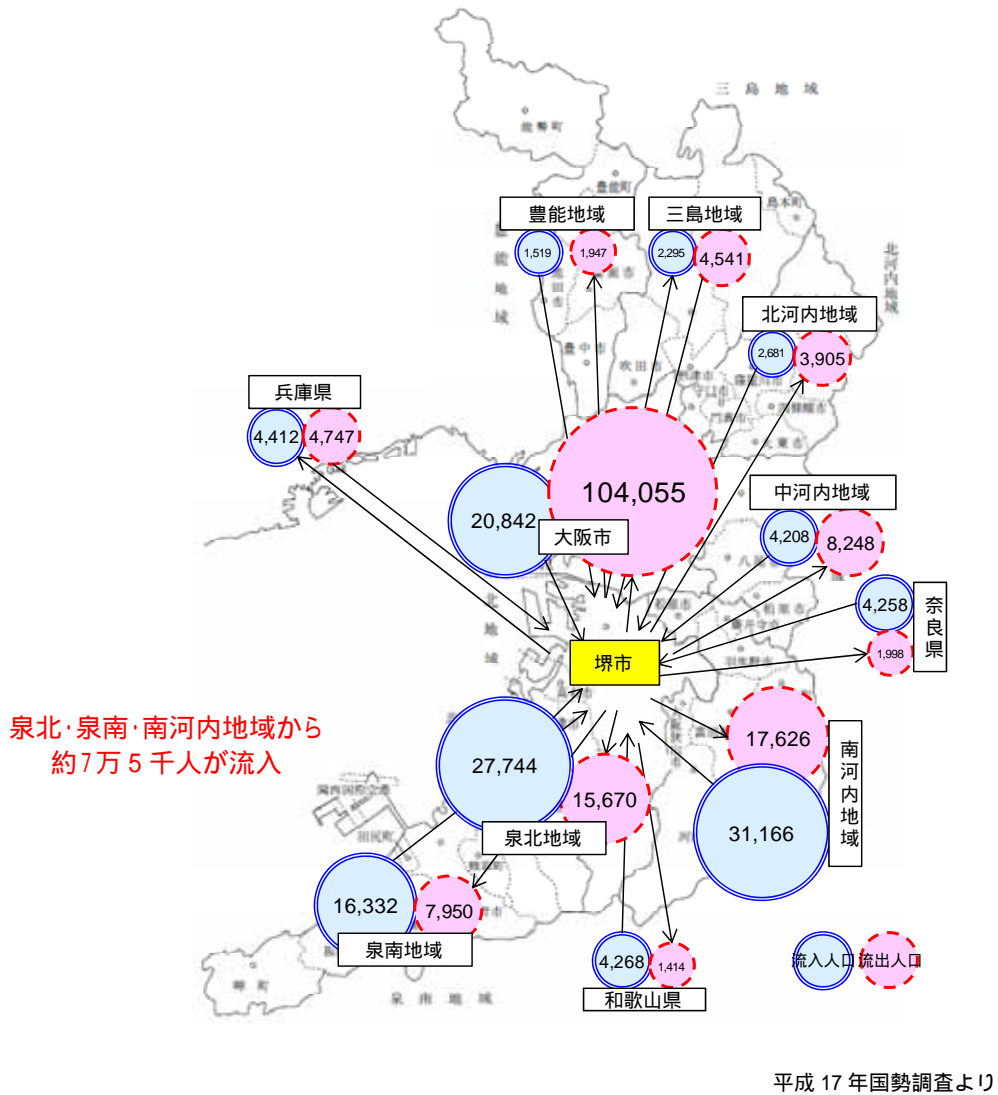




< 堺市の流入・流出状況の推移 >



< 堺市と周辺市町村との間の通勤通学者の流れ >



## (2) 関西全体の活性化に向けた大都市の役割

### 【要旨】

- ・関西の中核を担う大都市は、広域的視点に立って圏域全体への波及効果の高い施策を実施する必要がある。特に、圏域の雇用の受け皿になっている大都市の雇用の減少は、関西全体の就業者減、活力減に直結することから、大都市は、産業を活性化させ、雇用創出に繋がる取組を進めることが求められる。
- ・また、福祉や教育など住民に身近な行政サービス水準の維持・向上に繋がる基礎自治体間連携の中核的役割を果たすとともに、大都市間の連携を推進することで、関西全体の活性化を牽引する役割が求められる。

関西全体の活性化に向けた大都市の主な役割として、以下の点が考えられる。

### 圏域の中核的都市としての先導性

関西における経済活動の中核を担う大都市には、大量の人・モノ・カネ・情報が日々行き交っている。そのため、産業振興や地球温暖化対策などの施策分野において、先導的で圏域全体への波及効果の高い取り組みを行い、広域的視点に立って関西全体が潤うような都市経営を行う必要がある。

### 圏域全体の雇用の創出

経済活動の拠点として事業所が集中する大都市と圏域（周辺市町村）との関係は、大都市から圏域全体に雇用の場を提供し、圏域全体から大都市に労働力を供給するという、いわゆる相互依存（一蓮托生）の関係にある。大都市での雇用の減少は、関西全体の就業者や人口の減少に繋がり、さらには経済活力の低下に直結するものと考えられる。

そのため、圏域全体に雇用の場を提供している大都市は、産業活性化に取り組むことによって、持続的に雇用を維持・拡大し、就業者数の増加を図るべきである。大都市が圏域全体の雇道を創出することで、周辺市町村も含めた住民生活が安定し、圏域内での消費が維持・拡大し、さらには関西全体の経済活性化にも繋がる。

### 基礎自治体間連携の核

人口・産業が集中する大都市は、基幹的インフラの整備や、環境、防災などの都市的課題に対し、広域的視点を持ち、波及効果の高い取組が求められる。市街地が連坦する関西の大都市圏においては、これら都市的課題の解決に向けた取り組みは、大都市内のみで完結するものではない。周辺市町村が連携して解決を図る必要がある場合は、行政能力の高い大都市が基礎自治体間連携の中核的役割を果たすべきである。

また、福祉や教育など住民に身近な基礎自治体を実施している行政サービス水準を維持・向上させ、基礎自治体としての機能を強化するためには、広範な事務権限を持つ大都市を核として基礎自治体間連携を推進していく必要がある。

### 大都市間連携の推進

関西には、関西圏全体の母都市である大阪市をはじめとして、京都市、神戸市、そして堺市という4つの指定都市が近接して位置している。これら圏域の中核である大都市が、それぞれの都市圏で基礎自治体間連携の中核的役割を果たすと共に、さらに4都市間での連携を深めシナジー効果を発揮することで、関西全体の活性化を牽引していくことが求められる。

### (3) 南大阪地域全体の活性化に向けた堺市の役割

#### 【要旨】

- ・圏域の中核である堺市と南大阪地域は相互依存（一蓮托生）の関係にあり、堺市は、南大阪地域の雇用の受け皿として、競争力の強い製造業のみならず強化の余地がある観光や商業機能なども含め、新たな雇用を創出していくことが求められている。
- ・南大阪地域において、個性豊かな各地域の特色を活かしつつ、堺市を核とした基礎自治体連携を形成することで、圏域全体としての必要最低限の行政サービス水準を確保し、さらには国や大阪府からの権限移譲の受け皿を構築するなど、住民に身近な基礎自治体機能の強化に取り組んでいくべきである。

南大阪地域全体の活性化に向けた堺市の主な役割として、以下の点が考えられる。

#### 雇用創出に向けた産業活性化

南大阪地域の雇用の受け皿を担う堺市は、圏域の中核的都市として南大阪地域と相互依存（一蓮托生）の関係にある。堺市産業の活性化は、南大阪地域全体の雇用拡大に寄与し、また、南大阪地域の労働力人口の増加に伴って堺市内での消費が増大すれば、堺市自体の活性化にも繋がるものと考えられる。

堺市は、競争力が強い製造業の更なる成長・拡大をバックアップすると同時に、関西の他の大都市に比べて強化の余地があると思われる観光、商業・サービス産業支援に取り組むことで、新たな雇用の創出に取り組む必要がある。

#### 圏域内における必要最低限の行政サービス水準の確保

市街地が連坦している南大阪地域においては、福祉、保健、教育など住民生活に密接に関わる行政分野のサービス水準に大きな差異が生じると、市町村域を越えた行政サービス需要の移動（流入）が発生し、場合によっては受益と負担に不均衡が生じるおそれがある。

南大阪地域の各市町村の個性・特色・自立性を活かしつつ、圏域全体として、必要最低限の行政サービス水準を確保するためには、まず、南大阪地域で最低限確保すべき行政サービス水準についての共通認識を持ち、その上で、市町村連携による効率的な事務執行の仕組みを構築する必要がある。その際、圏域の中核的都市である堺市は、連携の核としての役割を果たす必要がある。

#### 権限移譲の受け皿強化

国は、国出先機関の抜本的見直しや府県から市町村への権限移譲を進める方向で検討している。また、大阪府においても府内市町村に特例市並み（将来的には中核市並み）の権限移譲を進めている。

単独市町村では、専門職の確保や事務効率性の観点から権限移譲が困難な場合、堺市を含めた南大阪地域の市町村が連携・共同して権限移譲の受け皿を構築することも権限

移譲を推進する手段の一つとして考えられる。その場合、堺市は、指定都市として既に広範な事務分野を担っており、豊富なノウハウを活かした中核的な役割が求められる。

(4) 南大阪の活性化から関西・日本全体の発展へ

【要旨】

- ・堺市を核とした南大阪地域の連携により、南大阪地域全体が活性化することで、関西・日本全体の活性化にも寄与することができる。
- ・地域の活性化が圏域の活性化を牽引し、また、圏域の活性化が各地域の活性化に還元されるという活性化の循環をつくり、連携による活性化のメリットを各地域や住民が享受できる関係を構築する必要がある。

<イメージ>

基礎自治体間連携による南大阪地域の活性化

- ・堺市を核とする基礎自治体間連携により、事務執行の効率化を図り、圏域全体として必要最低限の行政サービス水準を確保する。
- ・住民に身近な事務を基礎自治体が自ら担える体制を構築するため、国や大阪府からの権限移譲の受け皿を形成する。
- ・ものづくりを中心とする地場産業、臨海部に集積する先端産業、個性豊かな歴史文化、関空等、圏域が有する豊富な地域資源を最大限活用し、圏域の魅力向上と活性化に向けた取り組みを推進する。



関西の活性化を牽引



南大阪の活性化に還元

大都市間連携による関西全体の活性化

- ・4政令指定都市が各都市圏の活性化に向けて基礎自治体間連携の中核的役割を果たす。
- ・近接する4政令指定都市間の連携により、関西全体の活性化を牽引する。



日本の活性化を牽引



関西の活性化に還元

関西が日本全体の活性化を牽引

- ・関西と他圏域間の競争・切磋琢磨により、国内の他圏域や国外から関西への人口、産業の流入を図る。
- ・東京一極集中から脱却し、関西が日本の発展・成長の核の一つとして日本全体の活性化を牽引する。



## 4 南大阪地域における基礎自治体間連携の具体化に向けた検討

### (1) 基礎自治体と広域自治体の役割分担のあり方

#### 【要旨】

- ・基礎自治体（市町村）は、補完性・近接性の原理に基づき、福祉・保健・教育等の住民生活に直結する事務を包括的・総合的に担っている。
- ・広域自治体（都道府県）は、「広域性」「事務の規模又は性質」等から一般市町村が担うことができない事務を担っている。
- ・多様化する地域ニーズに対応しつつ、グローバルな圏域間競争にも勝ち抜いていくためには、「基礎自治体優先の原則」に基づき、双方の関係を再構築する必要がある。

基礎自治体間連携の具体化に向けた検討を進めるにあたり、まず、基礎自治体と広域自治体の果たすべき役割について整理した。

#### 基礎自治体（市町村）の役割

「基礎的な地方公共団体（自治法2条3項）」である市町村は、「補完性の原理」「近接性の原理」に基づき、住民生活に直結する事務を幅広く包括的・総合的に担っている。

特に、福祉、保健衛生、医療、子育て、教育、消防など、地域住民の生命や健康に直結し、日々の生活に密接に関連する事務については、多様で複雑な地域ニーズを最も的確に把握し、総合行政体としての強みを活かした複合的な行政サービスが可能な市町村が、できる限り完結的に事務を担っていく必要がある。

#### 地方自治法2条3項（抜粋）

市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に前項（注釈：普通地方公共団体の事務）の事務を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

#### 広域自治体（都道府県）の役割

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、「広域性」「事務の規模又は性質」「市町村に関する連絡調整」の観点から担うべき事務範囲が定められている（自治法2条5項）。

「広域性」の観点からの事務としては、市町村域を越える事務で多くの市町村にわたるもの、さらには、圏域全体の発展・成長に関する産業基盤整備など、圏域の競争力強化に対応するものなどが考えられる。

「事務の規模又は性質」の観点からの事務としては、一般の市町村の負担に耐えられないほど事務処理に大きな財政力を要するものや、一般の市町村では高度な技術力や専門的な能力を有するスタッフを確保して事務を処理することが非効率であるものなどが考えられ、いわゆる「補完事務」として市町村への補完機能を果たしている。

#### 地方自治法2条5項（抜粋）

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務（注釈：普通地方公共団体の事務）で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

## 基礎自治体と広域自治体の役割分担のあり方

以上のように、地方公共団体の担っている役割は、住民生活に密接に関わる福祉・保健・教育等から、地域経済の発展・成長に関わる産業基盤整備等まで多岐にわたっている。実際の行政サービスは、同じ行政分野において、基礎自治体と広域自治体が分担・融合して事務を実施している。

今後、多様化・複雑化する地域ニーズに的確かつ迅速に対応しつつ、グローバルな圏域間競争にも勝ち抜いていくためには、現行の事務分担にとらわれず、基礎自治体と広域自治体の役割や機能を明確化し、双方の果たすべき機能を強化・重点化していくことが必要である。

その際には、補完性・近接性の原理に基づく地方自治制度の基本原則である「基礎自治体優先の原則」に立ち返り、基礎自治体ができることは基礎自治体が直接担い、真に広域自治体からの補完が必要な事務に限って広域自治体の補完を受けるという関係を再構築する必要がある。



## ( 2 ) 基礎自治体間連携を進める上での基本的視点

### 【要旨】

- ・基礎自治体と広域自治体の双方の機能の強化・重点化を図るためには、従来の広域自治体による垂直補完から基礎自治体間の水平連携にシフトする必要がある。
- ・基礎自治体間連携の種類を、基礎自治体としての機能を維持することを目的とする「機能維持型」連携と、基礎自治体としての機能を拡大することを目的とする「機能拡大型」連携に整理した。
- ・また、連携手法と枠組みのモデルとして、圏域の中核となる堺市などに事務を集約したり周辺市町村間で分担し合う「集約・分担モデル」と、堺市を核とした広域の受け皿を構築する「共同実施モデル」に区分した。

### 基礎自治体間連携を進める上での基本的視点

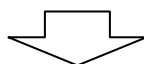
研究会では、基礎自治体と広域自治体の役割分担を明確化し、基礎自治体機能の強化と広域自治体機能の重点化の双方を実現するためには、従来の広域自治体による垂直補完から基礎自治体間の水平連携にシフトさせることが必要であるという基本的視点に立ち、水平連携の具体化に向けて検討した。

#### **基礎自治体機能の強化**

住民生活に密接に関わる福祉、保健、教育等の分野の事務は、住民に身近な基礎自治体が（単独又は連携で）担えるようにする。

#### **広域自治体機能の重点化**

広域自治体は、基礎自治体への補完機能を縮小し、経済発展・成長に関わる産業基盤整備等の真に広域的な事務を重点的に担えるようにする。



#### **従来の広域自治体による垂直補完から基礎自治体間の水平連携にシフト**

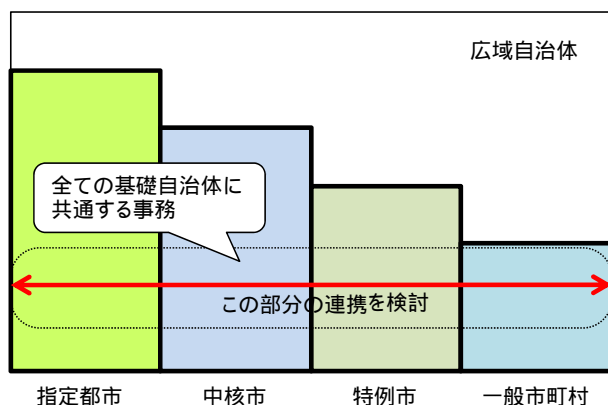
基礎自治体が単独でできることは単独で、単独ではできない事務は基礎自治体間の水平連携で、水平連携でもできない事務は広域自治体による補完を受ける。

## 連携の目的と種類

基礎自治体間連携の具体化を検討するにあたり、連携の種類を、その目的に応じて、「機能維持型」連携と「機能拡大型」連携の2つに整理した。

### 【「機能維持型」連携】

現在、各基礎自治体が実施している行政サービスを対象として、単独自治体では実施することが困難になり、行政サービス水準の低下が懸念される場合などに、周辺の基礎自治体間で連携することで、基礎自治体としての機能維持を目指すもの。



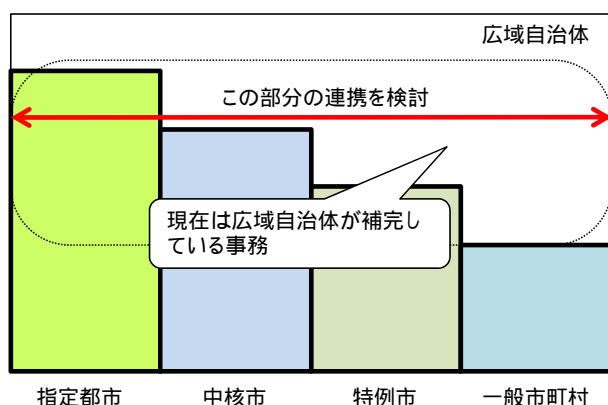
#### < 検討対象 >

全ての基礎自治体に共通する事務

- ・ 消防・救急、福祉、衛生関係事務などの連携・共同による実施
- ・ 文化・スポーツ施設等の相互利用
- ・ 職員研修、物品購買、システム開発等の共同実施 など

### 【「機能拡大型」連携】

現在、広域自治体が補完事務として担っている事務を主な対象として、基礎自治体間で連携・共同して権限移譲を受け、基礎自治体自らが行政サービスの実施主体になることで、基礎自治体としての機能拡大を目指すもの。



#### < 検討対象 >

- ・ 指定都市や中核市が既に担っている大都市特例事務
- ・ 広域自治体の事務で、大都市特例事務にもなっていないが、総合行政体としての機能強化や住民の利便性の観点から基礎自治体が担うべきと考えられる事務
- ・ 将来的には、国（出先機関）の事務権限も視野

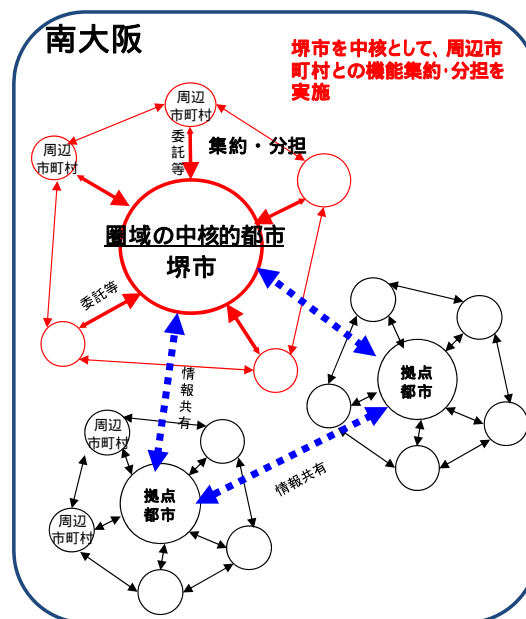
## 連携の手法と枠組み

次に、連携手法として、「集約・分担モデル」と「共同実施モデル」の2つに区分した。連携する市町村の枠組みは、事務の内容によって多様な形態が考えられる。場合によっては、堺市の他にも複数の拠点都市を中心に連携を形成し、堺市が拠点間の連絡調整やノウハウの提供を行うことで、基礎自治体間連携の中核的役割を担う。

### 【集約・分担モデル】

< 基本的な考え方 >

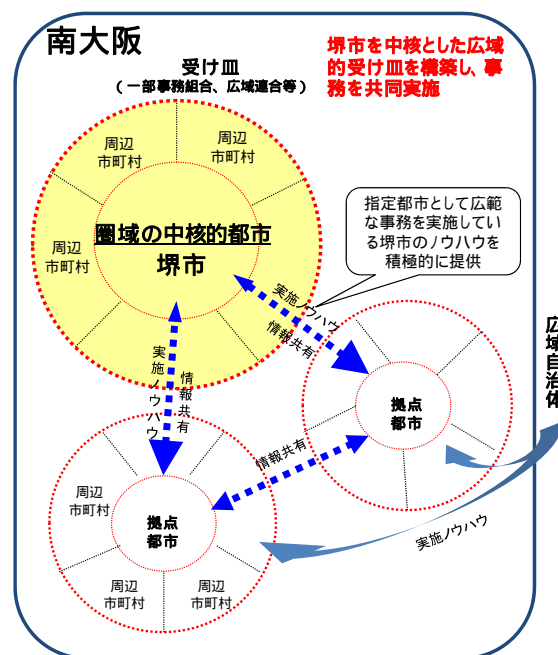
- ・堺市及び堺市以外の拠点となる都市を中心に、周辺市町村との機能集約・分担を実施する。
- ・対象は、事務や施設等の集約・分担によって効果的・効率的な執行が図られるもの。
- ・地方自治法上の手法としては、事務委託が想定される。
- ・堺市は南大阪地域全体の中核的都市として、他の拠点との調整を図り、南大阪全体の行政水準の維持・向上に貢献する。



### 【共同実施モデル】

< 基本的な考え方 >

- ・堺市及び堺市以外の拠点となる都市を中心に、広域的な共同組織を構築する。
- ・対象は、共同実施により効果的・効率的な事務執行が期待できる事務に加え、圏域全体の活性化に寄与する観光や産業振興等の共同事業。
- ・地方自治法上の手法としては、協議会、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合を想定。法定外事務を実施する場合は任意組織の場合もある。
- ・連携事務の内容によっては、堺市は共同組織の構成団体として加わらず、近隣市町村で構成された共同組織に積極的に事務ノウハウ等を提供する場合もありうる。



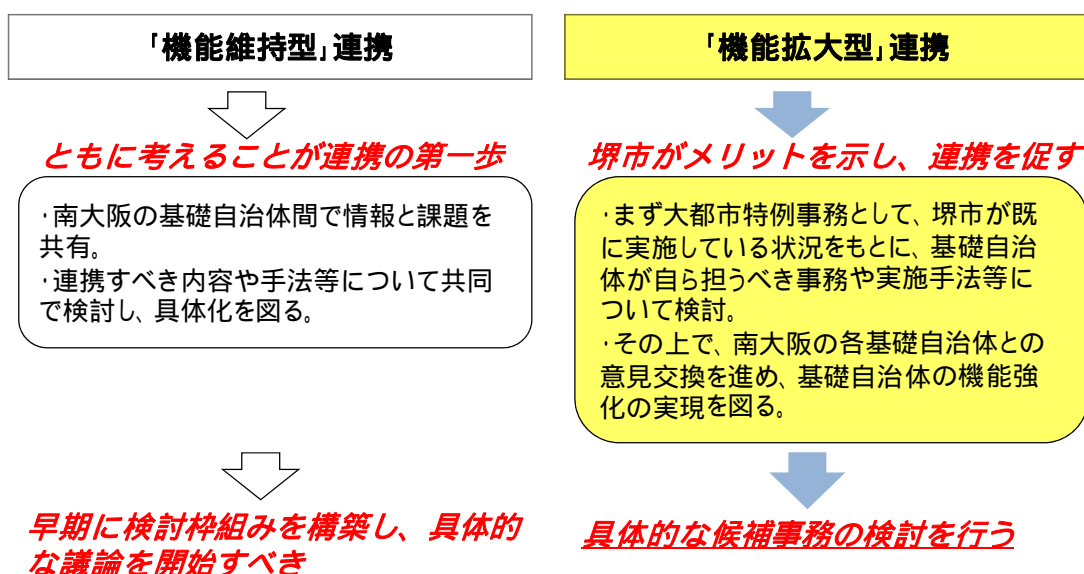
### (3) 連携事務の具体化に向けた検討

#### 【要旨】

- ・検討の方向性として、「機能維持型」連携は、早期に南大阪地域で検討枠組みを構築して具体的な議論を始めるべきとする。「機能拡大型」連携は、大都市特例事務など指定都市である堺市の状況を踏まえた具体的な検討対象として「児童相談所」「保健所」「教職員人事権」「旅券事務」を選び、連携の可能性や課題を探った。
- ・「児童相談所」「保健所」については、現状の大阪府と市町村の分担を市町村に一元化することで、総合行政体としての市町村の強みを活かし、地域特性を踏まえた取り組みが期待できる。しかしながら、基礎自治体間連携による場合、連携組織や財政上の負担配分等の調整を乗り越え、現行の府の補完による仕組みを超える(下回らない)対応が可能か、詳細の検討が必要。
- ・「教職員人事権」については、他地域の先行した動きを見極めつつ、圏域としての特色ある教育を行う必要性についての議論を深めた上、必要に応じて連携・共同に関する検討を行うべき。
- ・「旅券事務」については、申請窓口が近くなり、手続きがワンストップ化するなど、住民メリットが分かりやすい事務であり、この住民メリットを損なわない柔軟な連携手法の検討を進めるべき。

#### 検討の方向性

連携事務の具体化に向けては、それぞれの連携目的や性質に応じて、以下の方向で検討を行うこととした。

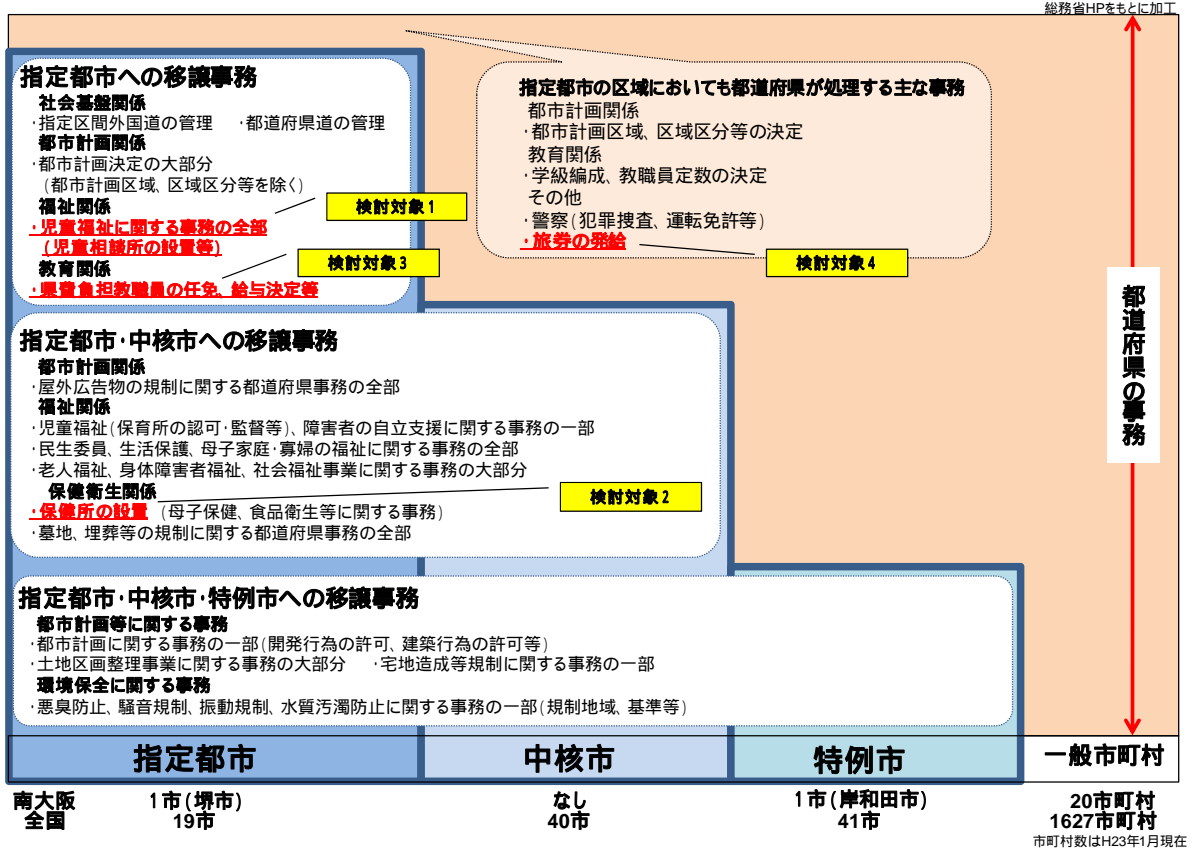


研究会では、このうち「機能拡大型」連携について、具体的に連携事務の検討対象を選び、連携を実施した場合の課題や可能性を探った。

「機能拡大型」連携の具体的検討

「機能拡大型」連携の検討対象は、大都市特例事務（指定都市・中核市・特例市に移譲されている事務）を参考として、本来基礎自治体が担うべき教育や福祉などの住民生活に密接に関係する事務の中から抽出した。

< 主な大都市特例事務 >



検討対象1～3は、福祉・保健・義務教育という住民生活に密接に関連し、本来は基礎自治体が自ら行うべき事務分野と考えられるが、現状では、広域自治体が補完事務として実施している例として選んだ。これらは、児童相談、保健、義務教育というそれぞれの行政分野ではあるが、基礎自治体と広域自治体が実施対象や困難度によって分担して対応しており、住民生活に密接に関わる分野でありながら対応主体が住民に身近な基礎自治体で完結していないものである。

検討対象4は、大都市特例事務ではなく、指定都市である堺市自身も事務を行っていないが、基礎自治体が担うことで、市民の利便性向上の観点からメリットが見いだすことができる事務の例として選んだ。

## 検討対象事務の連携の可能性と課題

### 1 児童相談所

#### 事務の概要

- ・児童福祉法に基づき都道府県及び指定都市が設置する機関。平成 21 年 5 月現在、堺市を含め 20 市が児童相談所を設置（任意設置の中核市も含む）。
- ・児童心理司、児童福祉司等の専門職員により、養育相談（非行・障害・不登校等）、児童虐待相談、施設入所、一時保護、里親委託等の対応を行っている。
- ・児童相談所（都道府県）は一時保護等の行政権限の発動が伴う困難なケースに対応し、市町村は軽微なケースに対応している。指定都市など児童相談所設置市は、一体的に運用しケース全般に対応している。（下図のとおり）

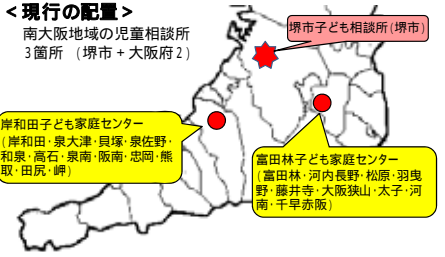
#### < 現行の配置 >

南大阪地域の児童相談所  
3箇所（堺市+大阪府2）

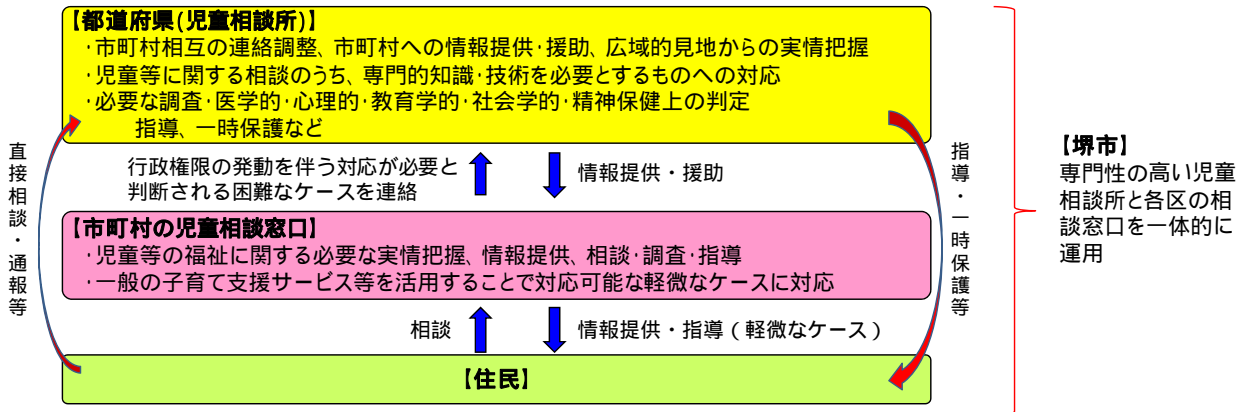
岸和田子ども家庭センター  
（岸和田・泉大津・貝塚・泉佐野・和泉・高石・泉南・阪南・忍河・熊取・田尻・堺）

堺市子ども相談所（堺市）

富田林子ども家庭センター  
（富田林・河内長野・松原・羽曳野・藤井寺・大阪狭山・太子・河内・千早赤阪）



#### < 都道府県（児童相談所）と市町村の役割分担 >



#### 基礎自治体が児童相談所機能を担うメリットと課題

##### 【メリット】

- ・教育・福祉・保健・医療等の連携など、総合行政体としての強みを活かした取り組みや、具体的なケースを踏まえた企画立案へのフィードバックが可能になる。
- ・相談、一時保護、解除までの対応を市町村に一元化することで、緊急対応が必要なケースの判断が迅速化し、継続的なアフターケアが行いやすくなる。（現行は府の児童相談所が一時保護を行い、退所後のフォローは主に市町村が担当）

##### 【課題】

- ・小規模市町村単位では、高度な専門性とノウハウを有する人材の確保が困難。

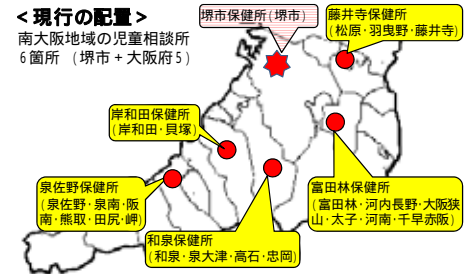
##### 【基礎自治体間で連携した場合】

- ・連携手法は、連携市町村の枠組みや規模に応じて「集約・分担モデル」と「共同実施モデル」のいずれもが考えられる。
- ・連携することによって、専門職員（ノウハウ）の確保、連携組織を構成する市町村間での情報共有が可能となり、圏域全体としての一体的な取組を進めやすくなる。
- ・しかし、連携組織の構築に向けた組織・財政の負担配分、責任体制等の利害調整を乗り越え、現行の仕組みを超える（下回らない）対応が可能か、詳細の検討が必要。

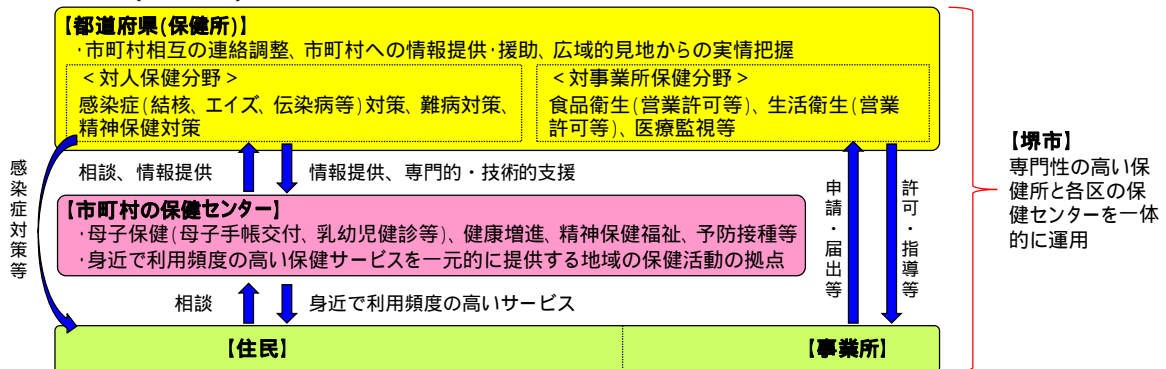
## 2 保健所

### 事務の概要

- ・地域保健法に基づき、都道府県、指定都市、中核市、特別区、その他指定された市が設置する機関。平成22年9月現在、堺市を含め89市区が保健所を設置。
- ・必要とされる専門職員は、医師、歯科医師、薬剤師、獣医師、保健師、放射線技師など。
- ・都道府県（保健所）は主に対事業所、市町村は主に対人保健を担当。指定都市など保健所設置市は、それらを一体的に運用し市域の保健行政全般に対応している。（下図のとおり）



### <都道府県（保健所）と市町村の役割分担>



### 基礎自治体が保健所機能を担うメリットと課題

#### 【メリット】

- ・教育・福祉・保健・医療等の連携など、総合行政体としての強みを活かした取り組みや、具体的なケースを踏まえた企画立案へのフィードバックが可能になる。
- ・全国の情報を直接かつタイムリーに入手でき、地域レベルで状況に応じた迅速な対応が可能になる。

#### 【課題】

- ・感染症対策は、感染症に関する専門的知識と高度なリスク管理のノウハウを有した人材が必要で、広域的な対応が求められるケースがある。
- ・対事業所保健分野は、料理店やクリーニング店など地域密着の業種を対象とする事務が多いが、小規模市町村では業務量が少なく、非効率でノウハウの蓄積が困難。

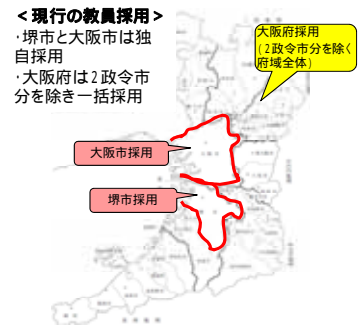
#### 【基礎自治体間で連携した場合】

- ・連携手法は、連携市町村の枠組みや規模に応じて「集約・分担モデル」と「共同実施モデル」のいずれもが考えられる。
- ・連携することによって、専門職員（ノウハウ）の確保、業務効率性の確保などが可能となり、圏域全体として広域的視点に立った一体的な取組を進めやすくなる。
- ・連携組織の構築に向けた組織・財政の負担配分、責任体制等の利害調整を乗り越え、現行の仕組みを超える（下回らない）対応が可能か、詳細な検討が必要。

### 3 教職員人事権

#### 教職員人事制度の概要

- ・市町村立小中学校の教職員（府費負担教職員）は市町村の職員であり、服務監督権や人事異動の内申権は市町村教育委員会に属するが、任命権は府教育委員会に属するなど、人事権が分散している。
- ・教職員の給与負担は、市町村に代わって府教育委員会が行う。  
（府が負担した経費の1/3は国が負担）
- ・学級編成の基準及び教職員定数の設定権限は、給与負担者である府教育委員会に属する。



#### < 教職員人事権に関する都道府県と市町村の関係 >

	都道府県	指定都市	中核市	その他市町村
給与負担		×	×	×
学級編成の基準		×	×	×
教職員定数の設定		×	×	×
任命権(採用・昇任・降任・転任・免職)			×	×
分限・懲戒			×	×
服務監督	×			

#### 基礎自治体が教職員人事を担うメリットと課題

##### 【メリット】

- ・地域への愛着を持った職員を採用し、住民や保護者など地域の声をよりの確に反映した特色ある学校づくりを行うなど、地域独自の教育施策が展開できる。
- ・教職員の身分と人事権が一体化し、義務教育に関する権限と責任の所在が明確化する。

##### 【課題】

- ・教員採用の応募者が特定地域へ集中することで人材確保に不均衡が生じたり、組織の小規模化により人事異動が硬直化する。
- ・児童生徒の減少による教員の過員や退職による教員の欠員への臨機の対応。

##### 【基礎自治体間で連携した場合】

- ・連携手法としては、「共同実施モデル」が適するが、まずは、圏域として特色ある教育を行うことについての必要性を共有することが必要。
- ・その上で、教員採用、管理職選考、広域人事交流が可能となる共同実施の仕組みを構築することになるが、実施に向けては更なる詳細な検討が必要。

##### 文部科学省の見解

「教職員の適正配置と人事交流の円滑化等により、教育水準の維持向上を図るという県費負担教職員制度の趣旨・目的が損なわれない範囲において、条例による事務処理の特例制度を活用し、市町村が処理することとするは可能」(H22.4)

##### 大阪府豊能地域(豊中市・池田市・箕面市・豊能町・能勢町)

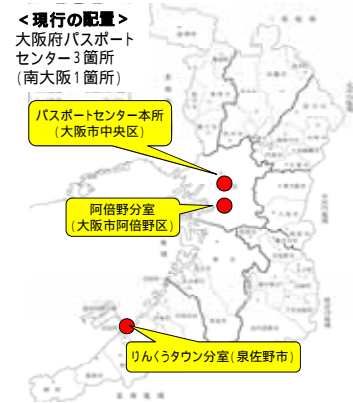
大阪府から教職員人事権の移譲を受けることについて合意。大阪府へ移譲に向けた手続きを進めることを要望。(H23.1)



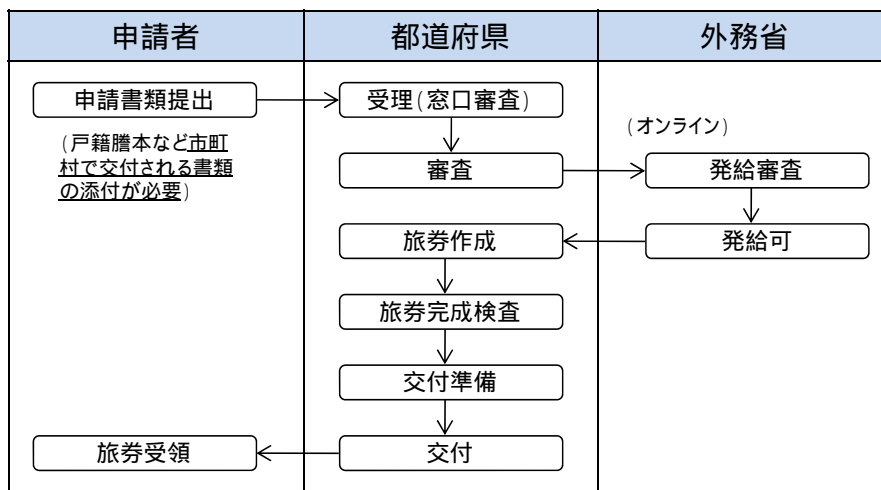
## 4 旅券事務

### 事務の概要

- ・国からの法定受託事務として都道府県が実施。
- ・主な事務は、申請受理、審査、旅券作成、交付。
- ・他の都道府県においては市町村への移譲実績が多数あり。移譲された市町村の窓口では、申請書類の受理と交付を担い、審査や旅券作成は都道府県が担っている。



### <旅券発給事務の流れ>



### 基礎自治体が旅券事務を担うメリットと課題

#### 【メリット】

- ・旅券の申請と交付窓口が市町村になることで、住民から窓口への距離が物理的に近くなる。
- ・申請に必要な戸籍謄本等の交付も含めて市町村窓口でのワンストップ化が可能になる。
- ・窓口時間の延長や休日対応など、市町村独自の取り組みが可能になる。

#### 【課題】

- ・住所地の市町村でしか手続きができなくなった場合、市外での勤務者などは、逆に利便性が低下するケースも考えられる。

#### 【基礎自治体間で連携した場合】

- ・連携手法としては、窓口を拠点都市に集約するケース(コスト小)と、共同組織の窓口を構成市町村に置くケース(相互利用可能)が考えられる。
- ・大阪市内など他地域の窓口でも手続きを可能にするなど、多様な住民ニーズに柔軟に対応できる仕組みの検討が必要。

## 5 おわりに(南大阪地域における基礎自治体間連携モデルの構築に向けて)

### (1) 連携実施に向けたステップ

広域連携は、圏域内での問題意識の共有、連携手法の具体化、法定手続き等を経て、事業の実施に至ることになるが、それら各段階と課題を整理すると下表ようになる。

南大阪地域の現状は、第1から第2ステップにかけての初期のステージにあるといえる。今後、大都市圏においても各市町村の財政状況が更に悪化して、行政サービスの低下が避けられない危機に直面すれば、自ずと連携が進展する可能性はあるが、将来を見据え、余力のある現段階で基礎自治体間の連携の具体化に向けた取り組みを進めていく必要がある。

	段 階	課 題
1	<b>圏域内で問題意識の共有</b> ・共通する行政課題の把握 ・圏域全体の発展に向けた課題の把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水平で対等な基礎自治体間の中でのコーディネート、リーダーシップのあり方</li> <li>・自治体間交流が少なく、圏域内の共通課題や広域課題が共有できていない</li> </ul>
2	<b>広域連携の合意形成に向けた調整</b> ・実務担当者間 ・首長間	
3	<b>連携手法の検討・選択</b> ・法制度、インセンティブの検討 ・構成団体間の分担(事務・財政等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連携推進に向けたインセンティブがなく、構成団体間の利害調整、負担調整が困難</li> <li>三大都市圏の大部分は、中心市の負担に対する財政措置等が定められている定住自立圏構想の対象外</li> </ul>
4	<b>連携組織設立のための法定手続き</b> ・各構成団体の議決 ・総務省、大阪府等への届出等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織設立に必要な規約に記載すべき事項が法で定まっており、全構成団体議会の議決を要するなど、設立手続きの柔軟性がない</li> </ul>
5	<b>連携事業の実施</b> ・組織運営 ・事業運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・構成団体間の意見調整が必要で、迅速な意思決定が困難</li> <li>・ニーズや環境の変化に対応した規約変更手続きも、設立時と同様に法で定まっており柔軟性がない</li> </ul>

南大阪地域

以下、堺市及び南大阪地域の市町村が基礎自治体間連携の形成に向け乗り越えていくべきステップを、順に示していく。

#### 【第1ステップ：圏域内での問題意識の共有】

まず、圏域内の市町村間で共通する行政課題や、圏域全体の発展に向けた課題を把握し、圏域としての一体感を醸成する必要がある。

そのためには、首長間や職員間の交流の場を多く設け、圏域の広域課題や共通課題についての情報交換・意見交換を活発に行うことが重要であり、こうした交流を積み重ねることで、課題解決の手段として基礎自治体間連携という選択肢があるという認識を持つことができる。

#### 【第2ステップ：広域連携の合意形成に向けた調整】

次に、圏域の課題解決や活性化に向け、単独ではなく、連携・共同して取り組むことの必要性を共有し、具体的な連携手法の検討を進めていくことについての基本的な合意形成を図る段階になる。この場合、実務担当者間での議論の積み上げを経て首長間の合意に至るケースと、首長間で合意したことが実務担当者にトップダウンで指示されるケースが考えられる。

水平で対等な関係の中で合意形成に向けた調整は困難なものであるが、連携の核となるべき堺市は、リーダーシップを発揮し、旗振り役・調整役として圏域を一つの方向にまとめていく役割が求められる。

#### 【第3ステップ：連携手法の検討・選択】

次に、連携事業にふさわしい連携組織の形態、構成団体間の事務分担、財政負担等について具体的な制度設計を行っていく段階に入る。連携手法の構築に当たっては、各地域の個性や自立性を尊重するためにも、構成市町村の意見が十分反映される仕組みを構築するという観点からの検討を行う必要がある。

この段階での課題として、事務内容や財政負担等を決定する際の構成団体間の具体的な利害調整がある。堺市には、構成団体間の調整に加え、堺市が負担できる許容範囲の見極めも必要であり、非常にデリケートな調整を要する。

#### 【第4ステップ：連携組織設立のための法定手続き】

構成団体間で具体的な連携手法や組織形態について合意できれば、法定組織の場合、規約等を作成し、各構成団体の議決、国等への届出などの手続きを経る段階になる。

法定手続きにおける課題としては、規約に記載すべき事項が定まっており、全構成団体の議決を要するなど、手続きの弾力性や柔軟性がないことなどが挙げられる。

#### 【第5ステップ：連携事業の実施】

そして、連携組織を運営し、事業を実施する段階に至る。

この段階では、事業実施の際の利害調整や、組織運営に多大な労力を要することがあり、本来の目的が形骸化していくことが懸念される。そのためにも、構成団体間で連携スタート時の問題意識をその後も共有し続け、状況の変化に柔軟に対応した組織運営、事業運営を図る必要がある。

## (2) 今後の連携推進に向けて

研究会では、関西・南大阪地域全体の活性化に向けて、基礎自治体間の水平連携が必要であるという認識のもと、堺市を核とした南大阪地域での基礎自治体間連携のあり方についての議論を進めた。

以下、堺市が連携推進に向けて取り組む上での課題や留意点を示し、本報告書のむすびとする。

### 圏域からの信頼と市民の理解に基づくリーダーシップの発揮へ

堺市は、南大阪地域で唯一の指定都市として、圏域をリードしていく立場にあるが、あくまでも市域内の行政権限のみを有する基礎自治体であり、市域外の広域的権限を有しているわけではない。基礎自治体間の水平連携は、堺市が広域的課題や他市町村との共通課題の解決に寄与するための一つの手段である。

水平連携の実施には、財政負担の配分、職員の派遣、施設の立地など、構成市町村間の利害調整のハードルは高い。堺市には、連携推進の核として、圏域内での高い信頼に基づく調整能力が求められる。

その際には、堺市の許容範囲（言い換えれば度量）が問われるが、堺市の負担が過大になれば、堺市民の理解は得難いと考えられる。連携により圏域全体が活性化すること自体が堺市のメリットではあるが、できる限り複数の異なる事業で受益と負担のバランスを保つなど、堺市と周辺市町村の双方に具体的なメリットを示すことが求められる。

堺市が南大阪地域でリーダーシップを発揮するためには、圏域の市町村からの信頼度を高めるとともに、こうした連携に対する堺市内での理解を深めていく必要がある。

### 南大阪地域における具体的な検討・実践へ

本報告書で示した「機能維持型」と「機能拡大型」の両連携については、今後、南大阪地域の市町村間で主体的な検討が必要である。

まず、基礎自治体に共通する事務を対象とする「機能維持型」連携は、“ともに考えることが連携の第一歩”であり、早急に、首長間、職員間の意見交換の場を設け、各市町村の実際の課題を踏まえた具体的な検討を進めるべきである。

次に、総合行政体である市町村機能の強化・拡大を目的とする「機能拡大型」連携は、本報告書で取り上げた4事例をはじめ、指定都市として広範な事務を担っている堺市が具体的な連携のメリットと課題を示し、南大阪の市町村に議論を促していく必要がある。

この「機能拡大型」連携は、一般市町村にとっては現在行っていない事務を担うことになるため、職員の意識改革も必要とし、当然、乗り越えるべき課題は多いが、基礎自治体と広域自治体の役割分担の再構築にも繋がるものとして、堺市の主導的な役割に期待したい。

また、連携手法の具体的な検討に際しては、一部事務組合や広域連合など既存の広域連携制度の枠組みにとらわれず、構成市町村の意見をより適切に反映できる柔軟な仕組みを構築する必要がある。