

# 虚構・大阪都構想への実証的反論

高寄昇三

甲南大学名誉教授

## 一 大阪都構想の曖昧性

橋下知事は大阪都構想を提唱し、大阪市を解体して特別区に分割し、大阪府への統合を画策している。しかし、大阪都構想の内容は曖昧である。

橋下知事は大阪都構想の具体像の提示を求めるマスコミ・世論に対して、「大阪市議会で過半数を取る前に、都構想の中身は提示できない」（『毎日新聞』二〇一〇年一〇月一九日）と反発している。

本稿では、橋下知事が明確にしない大阪都構想の具体像を、現行地方行政制度や東京都制・特別区制度などに基づいて、明確にしていくことに努めた。

これまで大阪都構想への批判を、橋下知事は自分の考え

る構想とは違うという、狡知に長けたいい逃れをしてきた。分市方式か特別区方式では、橋下知事は分市方式が交付税を多く確保できるので想定していた。しかし、分市では「大阪市を切り刻むだけ」との非難が強く、さらに大阪市の債権・債務の帰属、公営企業の経営母体などをどうするかなどのめどがたらず、断念を余儀なくされている。このように大阪都構想の欠点が露呈すると、内容をころころと変更している。

大阪都構想が明示した内容は特別区設置・区長公選のみで、都区の事務事業・財源・権限配分など明確な制度設計・内容も示さず、すべて棚上げしたままである。大阪都構想の核心は大阪市存続が大阪市分割の選択であるが、都市サイドからみれば分割はとうてい承服し難い提案である。

## 二 大阪都の実像と大阪市消滅

第一の検討課題は、大阪府が大阪市を消滅させ府に吸収し、大阪都を創設することである。橋下知事は「大阪府・大阪市を一度解体して新しい大阪都をつくる」ことを提唱しているが、そのような地方制度は存在せず、また将来も創設は不可能である。

要するに大阪都構想は、大阪府は何ら犠牲を払うことなく、大阪市の権限・財源・事業を収奪するための制度改革に過ぎない。

第一に、大阪府が大阪府を吸収するのが「特別市制」である。残余の大阪府は、北部は北摂県、南部は堺県に分割する「大阪府解体」しかない。橋下知事はとうてい納得しないであろう。

第二に、大阪府が大阪府を吸収するのが「東京都方式」である。大阪都構想はこの東京都方式の忠実な模倣的制度である。橋下知事のいう「One.大阪」や「一元的支配」からみて、東京都方式以外の制度は考えられない。

第三に、大阪都構想は大阪府・市を解体・再編成して新しい自治体「大阪都をつくる創造的破壊ではない。大阪府が大阪府を呑み込み畸形的大阪都をつくる、府県集権主義の策謀である。

第四に、大阪都は、大阪府がもつ市町村監督行政と、これまで大阪府が担ってきた都市経営という、二足の草鞋を履く変則的の地方団体に変貌してしまう。結果として、地域経営能力は格段に低下する。「東京都に都政なし」といわれてきたが、この変則的の制度が原因である。

第五に、橋下知事は、大都市制度は東京都制ですでに決着した問題と吹聴しているが、毎日新聞が実施した東京都特別区区長へのアンケート結果（二〇一〇年一月九日）では、ほとんどの区長が都制の効用を認めていない。しかも特別区の第二次特別区制度調査会報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」（二〇〇七年十二月）は、特別区は市制を敷き、東京都を戦前の東京府に戻し、一体性のある事業は都市連合機構で処理するとしている。橋下知事は、自身に不利な動きはすべて封印したままで、独善的自己主張を繰り返すだけである。

## 三 特別区の区割りと架空の二重行政

第二の検討課題は大阪都の区域であるが、当初「大阪維新の会」は、大阪市・堺市と大阪市の隣接市をふくむ地域を想定していた。しかし、橋下知事は堺市は除外するとの意向を表明しており、大阪市の隣接市も除外される。

橋下知事は、大阪市と隣接都市との分断作戦で大阪市を孤立させ、分割して統治する策略である。しかし、堺市長は大阪都構想に反対を表明しており、このような懐柔策も綻びがみられる。大阪市としては、大阪都構想の区域がいずれであれ、大阪都構想に対する課題は同じである。

大阪市に限定すれば、市を解体し特別区の区割りをしななければならぬ。いちおう八・九区方式（表参照）が想定されている。しかし本来社会・経済・生活は一体である。都市を分割・解体することで、さまざまな不都合が発生する。

第一の検討課題は、区長公選である。「大阪維新の会」は行政区を自治区にし区長公選を提唱しているが、これは大阪市長公選廃止の代わりである。要するに大阪市長選挙が区長選挙かの選択に過ぎない。

第二の検討課題は、二重行政である。大阪都になれば「二重行政による七〇〇億円の無駄」が解消されると、「大阪維新の会」は宣伝しているが、具体的数値がない虚偽に近い数値である。たとえば市立大学と府立大学は二重行政の対象となるが、二重行政とは、大阪市の許可を得てさらに大阪府の許可が必要という、二重の手続きなどによる行政の非効率・住民の負担増加を指しているのである。

表 大阪都特別区の財政力

(単位：百万円)

区 分	財政需要 (一般財政自治) A	一般財源 B	B / A
東淀川・淀川区	111,242	96,680	0.869
福島・此花・港・西淀川区	101,499	89,284	0.880
大正・阿倍野・西成区	103,864	84,557	0.814
住之江・住吉区	93,284	78,539	0.842
中央・西・浪速・天王寺区	91,186	137,708	1.510
北・都島・旭区	95,438	111,296	1.166
城東・鶴見区	88,467	71,250	0.805
東成・生野区	70,757	57,121	0.807
東住吉・平野区	112,168	89,194	0.795
合 計	867,905	815,629	0.943

(出所) 大阪市。

#### 四 特別区と財政力格差の顕在化

第三の検討課題は、特別区の財政力格差である。

第一に、大阪市は各区の財政力格差を市域内で財政調整している。大阪市を分割すると、西成区のように四人一人が生活保護人員という貧困区の財政が極度に窮迫するのは目にみえている。

第二に、表にみられるように、分市方式で交付税の財政調整を算入しても、九区のうち二区のみが黒字で七区は赤字であり、財政力格差は約二倍である。東住吉・平野区では二二九・七億円の赤字、大正・阿倍野・西成区一九三・一億円の赤字であり、中央・西・浪速・天王寺区は四六五・二億円の黒字となる。

第三に、特別区方式では、東京都の財政調整交付金で交付税と同様に財政力が一・〇〇になるよう調整されている。しかし財政力格差が二倍以上あると、制度として補填されても実際は依然として格差は存在する。

第四に、東京都特別区のような富裕団体でも、特別区税と交付金とが平均で五〇%であり、貧困区では交付金が特別区税の二倍以上になっている。大阪都特別区では三倍以上に上るのであろう。

第五に、東京都特別区でも財政調整交付金の交付率を

ぐって都と紛糾しており、また特別区間でも交付金の査定をめぐって対立が続いている。大阪都では府・特別区とも貧困団体で、この調整交付金闘争はさらに熾烈な争点となることは確実である。

#### 五 特別区の権限

第四の検討課題は、特別区の権限である。

第一に、従来指定都市がもっていた特例的権限はすべてなくなることになる。行政権限、とくに都市計画関連の主要権限は、大阪都の権限となる。用途地域制・道路計画（四車線以上の市道）・公園計画（一〇ha以上の公園）・地区計画の一部都市再生特別地区（など）で、これら権限は二〇〇〇年の第一次地方分権改革の成果として府県から指定都市に移譲されたものである。

第二に、行財政自主権は一般町村並みとなり、多くの権限を失う。地方債・交付税・補助金など大阪市が政府と直接的に交渉していた自治権はなくなり、大阪都經由の統制をつけることになる。致命的欠陥は地方債・交付税・補助金に関する政府への申請が府県經由となることで、特別区は大阪都に財政運営の実質的権限を奪われることになる。

## 六 特別区の事務事業

第五の検討課題は、特別区の事務事業である。特別区をみると、大都市自治体の重要な事務事業の多くがなくなる。

第一に、都市づくりの事業は大阪都の事務事業となり、幹線道路整備・区画整理事業・市街地再開発事業・広域公園事業などができない。

第二に、港湾・交通・水道・下水道・病院事業など公営企業のほとんどが大阪都の所管事務となる。高速道路・海面埋立・工業団地・住宅団地など、大規模公共投資も、大阪都の所管となる。

第三に、広域・専門行政はほとんど大阪都の所管となる。大阪市の経営している研究所・特別福祉施設・大規模社会教育施設などである。大阪市立大学・病院、天王寺動物園、海遊館、中央図書館などである。

事務事業配分で憂慮されるのは、大阪都は広域行政の名のもとに大阪市の事務事業のうち「あんど」の部分を担当し、生活保護・介護保険・国民健康保険など赤字部門のみを特別区に押しつけることになる。

大阪市は、水道・高速鉄道事業などの黒字で国民健康保険など生活サービス特別会計の赤字を補填しているが、そ

の大都市財政運営の妙味を完全に奪い去ることになる。要するに黒字は大阪都、赤字は特別区という財政図式が形成され、生活保護者の削減、介護保険・国民健康保険料金の値上げとなるであろう。

## 七 特別区の財源

第六の検討課題は特別区の財源で、大阪市の財源を大阪都と特別区でどう配分するかである。結論からいえば、大阪市税の四割は大阪都が吸い上げ、その半分も還元されないであろう。

第一に、税源配分である。大阪都構想で特別区制度を採用すると、特別区にとつて財源の大きな喪失となる。都・区の税源配分は、大阪府税はそのままであるが、大阪市税は東京都方式では、大阪都への移管、都・区調整税目、都区税の三つに分割される。

第二に、特別区税は個人市民税・軽自動車税・市たばこ税などが固有税源であるが、市町村税の普遍的基礎的税目である固定資産税の喪失は特別区税にとつて大きな痛手である。それは住民登録と同様に地域行政にとつて必須の地域データである不動産情報欠落を意味するからである。

第三に、大阪都は法人市民税・固定資産税・特別土地保

有税などを有し、一定割合を調整財源として拠出する（調整三税）。法人市民税が財政調整財源となるのは、財政調整として仕方がないが、事業所税の喪失も大きな損失である。財政調整を重視した税目配分となっている。

第四に、都市計画税・事業所税は全額が都税となる。都が都市整備などの事務事業を引き受けるからであるが、特別区がまったく都市整備事業をしないからという理由である。

第五に、税目の配分結果をみると、東京都・特別区の配分では、区税の六六・一九％は特別区の収入となるが、残りの三三・八一％は東京都の収入となる。さらに特別区税収入の五〇・〇七％が東京都が配分する調整交付金である。したがって固有の特別区税は三三・〇八％に過ぎない。要するに特別区税と調整交付金が半々である。

第六に、東京都・特別区の配分システムに基づく大阪都・特別区の配分は、大阪市の試算（二〇〇八年度決算）では、大阪市の税収六七〇八億円のうち都市計画税五四五億円・事業所税二四〇億円など八〇〇億円がそのまま税収入とされ、調整三税四二四〇億円のうち一九〇八億円が大阪都財源となり、二二三二億円は調整交付金として特別区に還元される。二七〇八億円（市税の四〇・三七％）が大阪都の税収として大阪都に吸い上げられ特別区には四〇〇

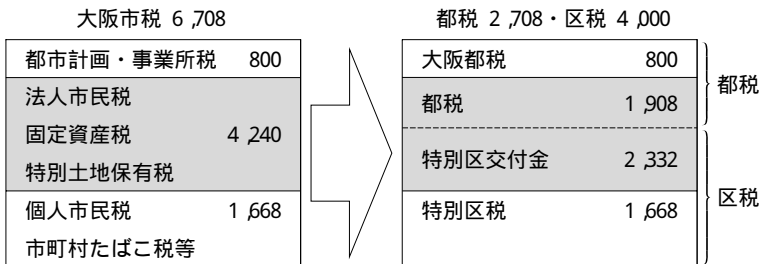
〇億円しか残らない（図参照）。

第七に、大阪都が吸い上げた市税二七〇八億円の何％が特別区に還元されるかであるが、現行では府税の一七・七％しか還元されておらず、二七〇八億円ベースとすると四七九億円しかなく、二二二九億円が大阪都の歩留まり財源となる可能性が高い。

第八に、憂慮されるのは、形式的配分だけでなく、都市財政運営による制度の欠陥を治癒してきた方法がなくなることである。大阪市の公共投資は、一九九五年度八五二〇億円

図 大阪都創設による大阪市税の都・区配分

（単位：億円）



であったが、二〇一〇年度三五三七億円になり、約四九八三億円が節減されている。こうした財源は扶助費などに転用されている。また形式収支（二〇〇八年度）では、水道一二六億円・高速鉄道一二四億円の黒字が国民健康保険三六四億円の赤字補填となっている。

大阪都構想では、市民税法人分は一部大阪都財源となり、水道・交通事業・都市整備は大阪都事業となり、特別区は生活保護行政・介護保険・国民健康保険を分担することになり、大阪市が都市財政としてもっていたメリットはなくなる。特別区方式では財政的に料金値上げを余儀なくされるであろう。

## 八 行政区と自治区（特別区）

第七の検討課題は、行政区と自治区（特別区）の比較である。橋下知事は「創設される自治区として、特別区には現在の大阪市より多くの財源を付与する」と説明しているが、東京都特別区制度からみてあり得ないことである。また財政危機にある大阪府が、身銭を切って特別区への財政支援に踏み切ること考えられない。

第一に、特別区は「不完全自治体」である。橋下知事の論法では、大阪市の財源・権限・事務を区に委譲するので

あるから、地方分権であるとの奇妙な理屈である。しかしその一方で、大阪市の財源・権限・事務を大阪府が奪取するのであるから、形式的にも相殺され地方分権はなかったことになる。

第二に、橋下知事は、自治区となり小規模自治体になれば、無駄がなくなり住民サービスが向上し、市民参加が進むとの論理を展開している。自治体を小規模にすれば市民参加が進み、行政サービスが向上するものではない。この理屈からいえば、大阪府を鳥取県並みに一〇府県に分割すれば、大阪府民はもつと手厚いサービスをうけられ、府民参加も進む理屈になる。

第三に、公選区長・公選議員の問題である。議員数・報酬額は本質的な問題でないが、東京都特別区・大阪市議会比較から、議員数は現在より一八一人増え、議会費は二一億円も増える。

第四に、従来生活経済圏でまとまっていた市を分割してしまえば、市民ホール・福祉センターなど個別に設置することになり、施設建設ラッシュとなるであろう。さらに新規に各区で行政機関を設置することになる。教育委員会・監査委員会・区税事務所・道路管理事務所・公園管理事務所などである。いずれにせよ、大阪市という一つの世帯を一〇前後の世帯に分割するのであるから、世帯道具一式が

必要となり、行政コストの増加は避けられない。

第五に、住民の要望は生活のあらゆる分野にわたる。ことに水道・下水道・病院・交通など公営企業は大阪都の所管となるので、住民はすべて大阪都へ陳情しなければならない。大阪市では、防災対策・公害規制・市街地整備・小学校教育指導など全市の問題として処理してきたが、大阪都へ陳情しなければならない。

第六に、自治区になればあらゆる行政を分担するので、地域サービスばかりでなく生活保護・介護保険・国民健康保険などもあり、住民サービスに専念できなくなる。さらに財源不足から、住民より大阪都のほうをむいて行政をする羽目になる。

要するに小規模団体にすればすべての問題が解決するならば、小規模町村は理想郷ということになるが、交通・医療・福祉・教育などで危機的な低水準に苦悩している。

特別区方式は、大阪市が一体として処理してきた公営企業と生活行政を分断し、細分化し、総合的生活行政のシステムを破壊する暴挙である。

地方行政の現実を直視した制度改革が必要であり、大阪都構想のようなくさんな改革を安易に信用してはならない。そこには府県集権主義の弊害と、橋下知事ポピュリズムの野望がひそんでいるだけである。

大阪市民は、特別区となり福祉サービスが打ち切られてはじめて大阪都構想の策略に気がついて、すでに大阪府は壊滅しており、「OoO大阪」などという大阪都の開発至上財政の犠牲にされるだけである。

(参考文献)

- 高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』公人の友社、二〇〇九年。
- 高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証』公人の友社、二〇一〇年。
- 高寄昇三『虚構・大阪都構想への反論』公人の友社、二〇一〇年。