

大阪「都」(大阪市廃止分割)構想の内容と決め方についての意見

2015年1月26日 立命館大学法学部教授(行政学・地方自治論) 村上弘

【A B】

「大阪都」の重要事項

1. 大阪府の名前は「都」にならない。
2. 大阪市は、廃止され消滅する。
3. 大阪市の権限・財源・施設は、大きいものは府、小さなものは特別区へ。
4. 改憲に似た決定手続き = 府・市議会 + 市民の住民投票の「イエス」が必要。
5. パリ、リヨン、ミラノ、アムステルダム、バルセロナ、台北など
→ 中心都市の市役所 + 広域自治体(県や州)。
市と広域の「二重のエンジン」で発展。

【C】

メリット 対 デメリット・代替案

- | | | |
|------------------|---|----------------|
| 1. 市を吸収して強い大阪府に | — | 大阪市の政策力と自治が消える |
| 2. 大型事業(鉄道、カジノ等) | — | 必要なものは府市の協力で |
| 3. 府市の二重行政の廃止 | — | 複数の施設・二重防災が消える |
| 4. 特別区の区長・議会公選 | — | 都市計画権限もない弱い区に |
| 5. 民営化を含め効率化 | — | 特別区への分割で非効率 |

【D】

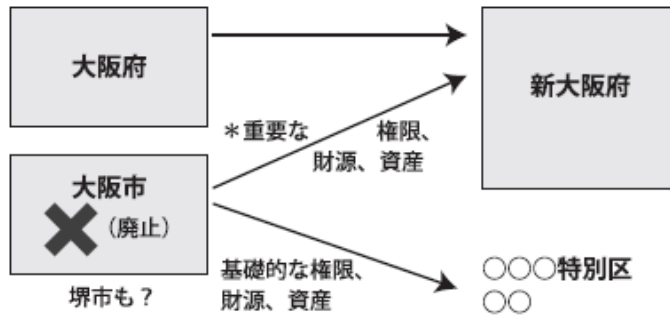
コメント

1. 「大阪都」は、生活習慣病に対する、臓器(=大阪市)の切除?
まず、2014年に地方自治法に取り入れられた、府県・市の調整会議、区の権限拡大などのソフトな制度を大阪で導入し、数年間試みても成果が出なければ、大阪市の廃止(大阪都)に進むべきだ。
2. 議会は、複雑な内容をしっかり判断すべきで、住民投票に丸投げしてはならない。
3. 大阪市は、反対意見やデメリットの情報も含め、重要事項をすべて広報すべきだ。
4. 「大阪都(大阪市廃止分割)構想」と呼ぶと、中立的になりかつ内容が分かりやすい。

<詳細>

A. 大阪都構想のしくみ (2012年の根拠法、協定書などによる)

図表3 大阪都(大阪市廃止分割)構想のポイント



*①指定都市が持つ強い権限(都市計画、教育など)や財源
 ②市全体に関連し特別区では引き受けられない大型の資産(交通、美術館、病院、大学、○○センターなど)

重要問題の決定権は市民から遠ざかり、身近な問題は近くなる。

B. あまり知られていない重要な客観的事実 (推進派にとって不利な情報ではあるが)

1. 「都構想」と呼ぶが、実は、大阪府の名前は府のままで都にはならない。(「大都市地域における特別区の設置に関する法律」(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H24/H24HO080.html>) 1条、10条)
 大阪が東京と並ぶ特別な地位を獲得するわけでもない。

光と影がある。

→呼び名を中立的なものに変えるべきだ。「大阪都(大阪市廃止分割)構想」など。

2. 政令指定都市としての大阪市は、消滅する。

3. 府市の二重行政には、巨大都市圏の需要を満たす「良い二重行政」もある

- ・図書館、体育館など大型施設 (→しかし維新HPではムダの事例に挙げられる)
- ・防災、衛生などの多重防御

4. 根拠法では、都構想は、府・市議会と市民の住民投票の3つの「イエス」が必要と法定されている(上の法律の6, 7条)。憲法改正に似たていねいな合意形成を求めているわけだ。→議会は住民投票に丸投げせず、専門的な見地から審議決定することが、求められる。

5. パリ、ミラノ、台北など、民主主義国の大都市では、中心都市の市役所と広域自治体の両方を置くことが多い。

C. 論争のポイント ーメリット、デメリット

	メリット(賛成論)	デメリット(反対論)
1. 大都市自治、民主主義への影響	府が大阪市を吸収して、強くなる。 今は区長が任命制だが、特別区では長と議会が公選されるようになる。	大阪市の重要問題を、大阪市民が決定できなくなる。 大阪市域の要望を、市長が直接国に伝えられなくなる。(府知事を通じて国と交渉することになる) 府知事に権力が集中する。 特別区は一般市以下の権限。特別区議会の議員数が少なすぎる。
2. 行政の効率性への影響	数百億円の節約(民営化などを含めて計算)	法定協議会に出された試算結果は小さい。
3. 政策能力への影響(政策レベルを分け検討)		

3-1. 大阪全体の政策 超大型投資（なにわ筋線等）政策の統一的推進（規制緩和、企業減税、カジノなど）	府市統合で、指令塔を1つにして、強力に推進。 （具体例：鉄道、環状高速道路、観光、カジノなど）	超大型投資は多くが実施済み。府市が担当区域を分けて単独で（公園、鉄道）、あるいは府市が協力して（万博）進めてきた場合も多い。 ★代替案⇒調整のための常設機関を設置する。
3-2. 廃止される大阪市レベルの政策（指定都市権限） 都市の個性、大型の施設・政策、都市開発、都市計画、	大阪市の存在は不要・有害。 今後は、府が代行する。	大型開発など、大阪市の問題を、大阪市民が決定できなくなる。 府と市での政策の多様性がなくなる。 生活保護などは、市の職員集団が分断されて、効率と能力が下がる。
3-3. 府市の「二重行政」	ムダなので整理統合 （具体例：90年代の超高層ビル、大学、病院、水道など）	需要の大きい「良い二重行政」まで整理統合され、住民サービスが低下。 防災、伝染病予防など危機管理の、多重防御ができなくなる。 ★代替案⇒府市の協議でムダなものは整理
3-4. 設置される5特別区のレベルの政策	公選区長が、競争して強力に推進する。	しかし、大阪市よりはるかに権限・財源が小さくなる。狭い区ごとに政策がバラバラになるか、巨大な一部事務組合が必要に。 ★代替案⇒行政区への権限委譲と住民参加
3-5. 廃止される24行政区のレベルの政策	24区は多すぎる？	現在の区単位の施設は廃止統合されるおそれ。
4. 決定手続き	市長と議会の意見が分かれるなら住民投票（だけ）で決めるのが民主主義だ	根拠法は、議会と住民投票の両方で可決を求める（改憲と同じ慎重案手続き）。 複雑な問題なので、議会は責任を持って判断すべきだ。 2015年4月選挙後の議会で議決するべきだ。

注：特別区の地位
特別区の規模
効率化
維新は、元来は「中核市並み」と提唱
元来は「人口30万が限界」と提唱
元来は「数百億円の効率化」と主張

D. 結語

個人的には、都構想は、目的（府市の協力、二重行政のうちムダな部分の整理、行政区の一定の自治）は適切なものもあるが、そのための手段が極端だと考えています。（他の目的が隠されている？）生活習慣病に対して、臓器（＝大阪市）切除の大手術を「これしかない」と勧める医者のようなもので、デメリットやリスクも大きい。よりソフトな代替案を、併せて検討する必要がある。

まず、2014年に地方自治法に取り入れられた、府県・市の調整会議、区の権限拡大などのソフトな制度を大阪で導入し、数年間試みても成果が出なければ、大阪市の廃止（大阪都）に進むべきだ。

制度改変の内容や、メリット、デメリットが複雑なので、単純化した説明はまずい。

決定に当たっては、そうした情報をマイナスも含めて十分に住民に説明しなければならない。

かつ住民投票に丸投げするのではなく、議会と住民投票とで独立した判断を行ない、両者をクリアした場合にのみ導入するという法規定の趣旨を生かした慎重さが望まれます。

以上

【資料1】都構想協定書、財政・都市計画に批判相次ぐ 大阪市会財政総務委員会
2014/10/11 2:15 日経新聞

大阪府、市を再編統合する大阪都構想の設計図となる協定書を巡り、大阪市議会は9、10の両日、財政総務委員会などで審議した。特別区間の財政調整制度や都市計画の決定権限を巡って、野党会派から問題点の指摘が相次いだ。野党は今月中にも協定書案を否決する見込み。大阪維新の会代表の橋下徹市長は「十分に審議されなければ再提出する」としている。

野党は両日の審議で「答弁時間が長く、都構想をPRされる」などとして橋下市長に答弁させず、市職員らが答えた。

特別区の格差をならすため府が税収を再配分する財政調整制度に対し、野党市議は財源不足などの懸念を表明。「現行の住民サービスを維持できるのか」（公明）といった指摘もあった。

JR大阪駅北側のうめきた地区など大型都市開発の権限を府が握り、特別区に与えられる権限が限定されることにも「街づくりができないのは大きな問題点」（自民）などの批判が相次いだ。

維新は「住民投票前に議会で協定書を否決すべきでない」と主張した。

橋下市長は審議後、記者団に「住民に近いところに財源と権限を渡すのが重要」「大阪ほどの規模なら、都市計画の権限が府でも特別区でも大差ない」などと主張。野党側が答弁を求めなかったことに「最悪の議論。役所に説明を求めているだけだ」と不満を示した。

【資料2】OSAKA みらい大阪市会議員団（民主系）「特別区設置協定書」反対討論要旨

2014.10.31

「特別区設置協定書」が否決されました。

10月27日、大阪府議会および大阪市会本会議において「特別区設置協定書」が否決されました。橋下市長と松井知事は、議会の判断を尊重し「大阪都」構想＝大阪市廃止・分割構想を断念すべきです。

以下、大阪市会（会派OSAKA みらい）における反対討論要旨を掲載します。

10月1日の本会議に上程された「特別区設置協定書」について、10月27日までの議論を通じて明らかになったことは、今年3月の出直し大阪市長選挙以前の法定協議会における議論で指摘してきた制度設計案の問題点を解決するどころか、より矛盾を拡大し、支離滅裂になっていることです。問題点は以下の通りです。

名ばかり自治体「特別区」

特別区は、事務分担について、「中核市並み」としながら、住民や議会のチェックやコントロールが及ばない巨大な一部事務組合が、あらかじめ計画されており、独立した基礎自治体であるべき特別区に配分したはずの事務を独自に処理し実行する権限がありません。職員体制についても、本来特別区長のマネジメントに委ねられるべきものであるにもかかわらず、大都市特有の需要を無視し、近隣中核市との単純比較をもとに算出された配置数案として、あらかじめ特別区に押し付けられており、その実現性が疑わしいものとなっています。

再編効果がほとんどない一方で、再編コストが莫大に

再編効果額と再編コストについて、効果額のほとんどが府市統合と無関係な大阪市における民営化やストラ効果見込み額です。そして、効果額が実現する保証はない一方で、庁舎の確保やシステム改修など再編コストは最初から必ず発生します。知事・市長が公言してきた年間4000億円はおろか、大阪の成長に必要な投資に回せる財源はとてども生み出すことはできません。

事務分担に係わる法改正は行なわれず、すべて府の事務処理特例条例※や委託によってすまされている

今回の大都市法に基づき設置される特別区の事務分担と、東京都区制度における事務分担とは、趣旨・目的に違いがあるからこそ、法令改正を国に求めてきましたが、そのうち中核市権限について総務省とほぼ合意しているとしていたにもかかわらず、第14回法定協において、大都市局から新たな法制上の措置は講じないことが口頭で報告され、特段の議論がないまま了承されました。その結果、事務分担については一本の法律改正も行なわれず、全て府の事務処理特例条例や委託によることとされました。

まちづくりができない「特別区」

都市計画の用途地域の指定については、言うまでもなく市町村にとって最も基本的なまちづくりのための権限であり、法定協議会の議論において維新の会も「特別区で担うべきである」と主張していたにもかかわらず、その権限については、国土交通省の指摘を受けて府の事務となりました。この結果、特別区は、まちづくりの大事な権限を担うことのできない、ニアイズベターとは程遠い中途半端な自治体になってしまうことが明らかになりました。

税源配分や財政調整については府が完全にコントロール

税源配分や財政調整も法令上は東京都区制度と同じであり、地方交付税が法令上の財政調整財源とはされず、府の条例での加算という形で特別区に配分されることとなりました。そもそも都区財政調整制度そのものが、特別区にとって裁量の余地がなく、都にコントロールされ続けるものですが、このことにより、以前よりもさらに財源保障が担保されないままに、府の裁量権限だけが強まることとなっています。

そもそも、東京都区制度は矛盾を抱えているものの、豊かな財源によってその矛盾を何とか和らげているのです。 これまでも指摘してきましたが、そのような制度を、府市ともに地方交付税交付団体であり、多額の負債を抱える大阪に適用してもうまくいきません。 したがって協定書は、もはや大阪にふさわしい大都市制度の制度設計としては破綻していると言わざるをえません。 そのうえで、 私たちも大阪における時代に対応した改革を推進すべきと考えます。 しかし、東京のマネをするのではなく、大阪の改革に向けた着実な議論を積み重ねて結論を出し、大阪らしいやり方で実行することこそが求められているのであり、そのためにこそ大阪市役所と大阪府庁および議会の知恵を結集すべきです。

【資料3】維新のホームページ「大阪都構想」より抜粋（2015年1月訪問）*「大阪市の廃止」は決して書かない

現状 06 事例から見るお金のムダ

1. 象徴的な事例

府市それぞれでベイエリア開発を行い、双方とも経営破たん。

2. その他事例

府市における、類似施設及び大規模投資開発プロジェクトで投入された税金。
〈ここに、大阪府VS大阪市を入れる〉

今のままだと、ここ10年は、毎年、約300億～400億円の通常収支不足が見込まれており、収支不足は解消できません。

3. 無用な競合いの結果

東京都に比べ大阪市民の負担は増大。大阪府も大阪市も厳しい財政状況へ。

大阪都で始まる経済成長戦略

1. 広域行政の一本化によりまちが変わります（うめきた地区）

2. 都市型環状高速道路 3. 鉄道・モノレール

4. 統合型観光リゾートの誘致

〈ここにカジノを含む統合型リゾートの図が入る〉

=====**注目したい点（村上コメント）**=====

●府市の二重行政の事例には、需要の高い「良い二重行政」も含む。これらは、都構想が実現すればムダとされ減らされ、大阪の政策力を下げるだろう。

●●維新は、「大阪市の廃止」「大阪市の政策成果」について語らない！ 意図的に、この重要事項を隠しているのだろうか。推進派はもちろん、反対派、マスコミ、大阪府市の行政は、大阪市の廃止とデメリットについても有権者に知らせる義務がある。

●●●経済成長戦略のうち初めの3つは、府市の協力で進めてきたので、大阪都（市の廃止）をまったく必要としない。それ以上に、維新は、4つ目のカジノへの熱意が高い。たしかに、大阪市民の意見を聞かず府がカジノ建設を強行するためには、市を廃止し都市計画権限を府に吸収することが有効だ。結局、大阪都の最大の効果の1つは、「大阪カジノ都」なのかもしれない。

=====

【資料4】大阪都（大阪市廃止分割）に対する、よりソフトな代替案 —2014年の地方自治法改正
(出典：総務省ウェブサイト)

地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号）

(成立日)：平成26年5月23日

(施行日)：一部の規定を除き、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日

地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特別市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

○ 区の役割の拡充

- ・ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第252条の20第2項関係）

・市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする（第 252 条の 20 の 2 関係）

○ 指定都市都道府県調整会議の設置

・指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする（第 252 条の 21 の 2 関係）

・指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする（第 252 条の 21 の 3 関係）

【資料 5】二重の慎重な決定手続き

**住民投票における、市長の説明責任、反対意見等の公報への記載
—大都市地域における特別区の設置に関する法律（2012 年）より**

（特別区設置協定書についての議会の承認）

第六条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。

3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

（関係市町村における選挙人の投票）

第七条 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。

2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。

3 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布しなければならない。

4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係市町村の選挙管理委員会に対し、当該議員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。

5 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直ちにこれを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知するとともに、公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。

6 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

7 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。

====村上コメント====

◎大阪都構想つまり大阪市の廃止の決定は、大阪にとってのいわば憲法改正ともいえるべき重要なもので、幅広い合意のもとに決めるべきだ。おそらくそうした考えに立って、国の根拠法は、改憲と同じように、議会と住民投票の 2 つのハードルを課し、それぞれで「イエス」を得ることを求めている。改憲の場合と同じく、議会は、有権者の投票とは別に、自らの十分な審議にもとづいて判断することを期待されている。

◎住民投票についての 7 条では、とくに 2 項、3 項が注目される。

2 項は、市長の説明責任を定めている。（もし市長が「わかりやすい説明」を怠れば、住民投票の無効確認を求めて訴訟ができるかは、不明）。

3 項は、いわば論争の権利の保障である。市会議員が意見等を提出すれば公報に記載し、有権者に配布することを定めているので、（公明党議員を含む？）反対派はこの権利をフルに活用し責任を果たすべきだ。