

# 「大阪都構想」を批判する

本郷隆夫

元堺市参与

はじめに

「大阪都構想」（以下「構想」）は実現性のない空論と疑問視されながらも、マスコミで大々的に取り上げられることよって、大阪における地方選挙の争点に持ち上げられている。

二重行政の解消と大阪経済再生にむけて、府県制度や大都市制度の改革案が政治的課題とされること自体が悪いわけではなく、改革にむけたスピードも求められる<sup>1)</sup>。しかし問題は、その改革案の 改革内容と 論議を深める手法である。

今回の「構想」論議において特徴的にかつ問題なのは、「都制」が地方制度としては多くの問題をもつものである

にもかかわらず、主張する側が「ともかく導入ありき」をパフォーマンスし、これに反対する者を既得権益に浸った反改革的存在だとしてセンセーショナルに煽り立て、当座の選挙の道具として市民に迫っていることである<sup>2)</sup>。いかなる価値をもつ制度なのか、導入はどのような影響をおよぼすのかなどの根本的な事柄についての冷静で具体的な内容の論議は、橋下知事人気へのすり替えという巧みなマスコミ操作により封殺されている。

地方制度<sup>3)</sup>は住民生活や社会経済活動にきわめて大きな影響をおよぼし、しかも一度変更するとたびたび変更することは難しく長期にわたり固定される<sup>4)</sup>。身近な問題でありながら、さまざまな要素と選択肢があり得、難しい課題である。したがって、十分な論議と住民の正確な理解が保障さ

れなければならぬ。

以上から、「構想」について、地方自治制度からみた問題点および提起された意図の面からの分析・評価が必要と考える。

### 一 「大阪都構想」の概要

「構想」の内容についてわかるものは、現時点では大阪維新の会の「設立趣意書」「大阪再生マスタープラン」と、橋下知事が時々語るに語ることだけであるため、そこから判断するしかないが、結論的にいえば、抽象的・感覚的なレベルのもので、自治体観に問題があり、論理的に内容が不明なところもあり、方向としては近年の地方分権改革・地域主権改革の流れに反するもの、といえよう。

「構想」は、以下の「」に引用するところでは必ずべてである。

『「広域自治体が大都市圏域の成長を支え、基礎自治体はその果実を住民のために配分する」新たな地域経営モデルを実現する』として、当面の目標を「一、広域自治体と基礎自治体の役割分担と責任の明確化、二、大阪府域の再編、三、新たな統治機構の構築、四、都区制を超える大都市制度の実現、五、成長戦略の策定、六、議会の権能強化

による決定と執行の分離」とする（設立趣意書）。

大阪府域の再編については、一、住民の生活基盤（安心）に関わる事務は基礎自治体が、産業基盤（競争・成長）に関わる事務は広域自治体がサービスの提供主体になるという役割分担により、『強い広域自治体』と『優しい基礎自治体』で大阪府域を再編する、二、新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪大阪市+周辺市）の一体化が中心）を構築する、三、都（仮称）制下に府内に適正な数の基礎自治体を構成する、四、大阪の潜在可能性を顕在化させ成長戦略を策定する、五、アジアの拠点都市に足る都市インフラ（道路、空港、鉄道、港湾等）を整備する」とし、具体的には、「新たな統治機構を構築する。大阪市と周辺市で都区（仮称）を構成する。都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎自治体である。都区の首長は公選制とする。都区に議会を置き議員は公選制とする。都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成する」としている（大阪再生マスタープラン）。

都区の範囲は、大阪、堺の両指定都市と周辺九市（豊中・吹田・守口・八尾・松原・大東・門真・摂津・東大阪）であり、公選区長と議会をもつ人口約三〇万人の二〇の都区（大阪市内八区・堺市内三区）に再編する。

なお都区となる地域は、大阪府内全市町村における人口

の六三・七％、製造品出荷額の七一・六％、年間商品販売額の九一・六％、予算規模の七二・六％を占める(二〇〇九年度『市町村ハンドブック』より試算)。

また、広域自治体の都が一元的に所管する例として、地下鉄・主要道路・空港・港湾・大型開発・公立大学などが挙げられ、さらに大阪市営地下鉄の民営化、市町村の枠を超えたごみ処理、府議会議員・大阪市会議員の定数削減などがいわれている。

## 二、「大阪都構想」における曖昧さ、自治体観の問題

「構想」には、粗い表現ではあるが、基本となる自治体観で明らかな問題がみられる。

まず第一に、自治体を「大都市圏域の成長を支える……強い広域自治体」と「その果実を住民のために配分する……優しい基礎自治体」とに区分していることである。

広域自治体と基礎自治体との間で役割分担と責任を明確化し二重行政を解消することは、本質的で重大な課題である。しかしながら、事務事業の種類や適用する地域の特性などの具体的内容を問うことなく、広域自治体の役割を経済基盤整備に、基礎自治体の役割を生活基盤整備に、と単純に抽象的・機械的に区分することは危険である。

とくに大都市圏域では、都市はその集積と昼間人口流出入等社会経済活動のなかで広範な広域機能を果たしている。「構想」では、実態の評価分析を避け、曖昧な表現で単純な「仕分け」をすることによって、大都市機能の分解を招く短絡的な論理を導いているのである。

また、「強い」「優しい」という役割区分の表現は、広域自治体の庇護・恩恵のもとに基礎自治体が存在するという考え方としてみざるを得ず、これは、自治体はそれぞれが自律的で自立して存在すべきという地方自治の基本思想に反している。

さらに、「新たな統治機構を構築」として、地方制度改革の課題を「統治」に置くが、こんにちの改革の方向は「統治」ではなく、「自治」の強化確立のほうである。

これらに広域行政の役割を「成長戦略への特化」に置いていることを併せると、「構想」の拠って立つ制度設計の思想は、原理主義的新自由主義的な競争原理を基礎とし、経済合理主義一点張りの広域自治体としての都(府)に権限を集中して「上」からの統治を強化することにより、近視眼的な「成長戦略」一本槍の集中投資を可能とさせる一方、この都(府)の政策実施の障害になるとして大都市(都市)を分割し、自治権・自立性と発言力を弱め、画一的で権限の弱い基礎自治体とすることにあるといえよう。これ

に対して自治権強化やセーフティネット機能については課題としていない。

第二に、各都区の財政格差をどうするのかなどには触れられておらず、都区像や広域事務事業などの中身、道州制との関係については曖昧なままである。関西州になったときその首都のあり方などが不明なままでは将来構想として一貫性を欠く不備であろう。

当面の目標における「都区制を超える大都市制度の実現」の項目は、意味が不明である。都区制は過渡的なもので、再度別の大都市制度を創るという意味にもとれる。だとすると現在の諸都市を壊してまで創ろうと煽り立てている都区制とはいったい何であろうか。

第三に、「議会の権能強化による決定と執行の分離」の項目についても、議会と執行部門（知事の執行権）との関係がどのようなものかなど不明である。最近一部でいわれている議員が執行機関の幹部となることができるという制度とも異なる表現である。議会は強化しても知事のすることにはいつさい口出しをさせない、とさえとれる。議員定数削減のみが議会制度改革の内容ではないはずである。

### 三 都制で大阪問題は解決しない

「構想」では、都制により指揮系統が一元化されることで、大都市圏の経済成長が可能になり、また公選区長と議会をもつ都区により生活基盤整備・コミュニティ施策が充実されるとする。

しかし、本常に都制で経済発展効果が期待できるのか、また 地方自治制度として都制が発展的といえるかということである。

第一の点では、大阪府内市町村の経済・財政的資源の七〇%から九〇%を一元的に支配し、大規模公共事業投資に集中する財源を生みだそうとする。

だが、東京都制の現実には、大都市問題や広域的な地域格差の解消がすべてうまくいっているわけではない。東京都が「発展」しているのは、「都制」だからではなく、政治・経済の東京一極集中による富の集積によるものである。

また、特別区が教育行政などで一定の独自施策を展開しているのは、集中した富の配分により財政的余裕があるからであって、府市とも財政困難にある大阪では、都区域では現在よりも財源が減少するため、既存各市の諸施策すら縮小を迫られることになる。東京一極集中の政治経済体制や地方制度を問うことなく大阪の枠内だけで制度をいじくり

回しても成長戦略には限界がつきまとう。

しかも、地方自治体の予算を大型公共投資重点に組み替えることが経済発展に有効なのであろうか。経済学的にも、また利権防止の点からも疑問のあるところである。

第二の点については、東京都制は、一九四三(昭和一八)年に本土決戦に備えて首都・東京市を国の機関である東京府知事のもとに組み込んだという大都市自治の否定が出発点にある。

現在の特別区では、消防・上下水道・都市計画などの事務、区民税法人税分・固定資産税・事業所税・都市計画税などの財源が都に移されていて、一般の市と比べて自治権が事実上制限されており、特別区の一都市への移行運動も起こっている。

知事は、指定都市の行政区と都区を比べ行政区は区長が任命制であることや独自予算の規模が小さいことなどを挙げて、都区制では住民の権利が拡大する旨をのべているが、何を比較すべきかが問題である。

比較すべき行政サービス・予算・自治権限は、行政区単独のものではなく市全体として執行される分をふくめた総体でなければならぬ。都区になると、配分をどのように工夫しようとも、そもそも分割の元となるものが削られ都に吸い上げられる。さらに、市全体として執行されてい

るものを都区に分割することによる行政効率の低下は不可避である。議会設置や区長選挙による歳出が増加するという面も考慮しなければならない。

大都市内分権は課題である。だからといって、もつとも権限と財源をもつ大都市の自治権限を分割・縮小し、都市問題の一元的解決手段を喪失させる都区制が現行制度と比べて市民がうける行政サービス総体の面において優れていると短絡化することはできない。

#### 四 二重行政についての府の責任

「不幸せ(府市合わせ)」とまでいわれる大阪府と大阪市の不仲は、経済戦略の不統一や二重行政の弊害などを永年生んできた。これについて知事は、その責任がすべて大阪市側にあり、大阪市役所解体が必要で、都(府)が経済成長戦略をすべて一元的に掌握し、知事(僕)が唯一の指揮官になればすべてうまくいくとする。

しかし、歴史的経過からみてもそのようないうことはできない。

府・市の不調和は、戦後の五大都市の特別市昇格運動が府県側に阻止されて、地方自治法から特別市の規定が削除され、指定都市制度が創設されたところに起因する。指定

都市制度が中途半端であったこともあり、大阪市は府と同様の能力があるとして独自の政策・事業を進め、他方、府は大阪地域の面倒はみないという対立・二元化が生まれたのである。

しかし、大阪市の独自志向が強いとしても、そもそも広域的行政課題の補完・調整機能は府県の責務であり、調整がうまくいかなかった第一義的責任は府が負うべき立場にある。自己の調整能力の欠如を棚に上げ、相手の指定都市を消滅させようというのでは本末転倒である。

さらにいえば、これまで関空・泉佐野コスモポリス・彩都など大阪がつまづいてきた諸事業は府の失態である。こうした歴史と現実的な能力を考えると、大阪都により府が権限を握ればすべてうまくいくという保証はどこにあるのであろうか。

##### 五 「大阪都構想」は地方自治強化の改革の流れに反する

地方制度の改革案を評価する第一義的基準は、地方自治制度として自治権が拡充されるものか否かに置かれねばならない。近年の地方分権改革の動きは、自治権の拡大をめざすものである。

現行日本の地方制度は、全国一律の画一的な府県制・市

町村制のもと、多くの事務事業は地方都道府県と市町村）が負担することとされ、他方、企画・監督・監査権限など実質的な決定権は国に高度に留保されている「集権的分散システム」（神野直彦）となっている。財政的支配・誘導と人事的支配も加わった全国画一的な支配・統制は、こんにちでは「地域の疲弊と破壊をもたらす元凶」とみなされるようになってきた。三位一体改革以降も、地方財政の危機がより深刻化・慢性化している。

このようななかで、道州制をふくむ地方制度改革の必要性が広く認識されてきたのであり、府県が国の立場で市町村を順送り支配するという中二階性の改革もあらためて問われる課題である。

したがって改革の方向性は、地方の独自性発揮を保障するために、権限と税財源を国から地方自治体へ移すと同時に、広域自治体である都道府県（道州）から基礎自治体である市町村へ移し、市町村の自立と多様性を保障することで行なければならない<sup>8)</sup>。

しかるに「構想」は、都市がすでもっている権限すら都（府）に吸い上げ一元統治を強化するというものであり、霞ヶ関支配を大手前（WTC、府庁所在地）支配に移し替えるといっても過言ではなく、地方制度改革に逆行するものである。

## 六 大都市の役割・歴史・文化は地方自治の基礎

「構想」では、大阪・堺の両指定都市を周辺九市とともに都区に分割再編するとする。

指定都市の制度は大都市制度としては中途半端なものであり、また昇格都市が増加するなかで、「特別な大都市」という意義も事実上変質してきたとはいえ、現行制度上もつとも権限と財源をもつ都市制度である。

大阪市が大都市として、戦前から戦後一貫して都市圏インフラ整備・環境対策・都市市民のサーフェイネット機能などで主体的・先導的役割を果たしてきたことは、ここであらためて触れるまでもないだろう。規模が巨大なため市民との直接接触性が希薄ではあるが、都市自治の力強さが大都市には存在するのである。

都市のもつ歴史・文化はその都市としての一体性のなかにある。こつした都市形成の諸要素を考慮することなく短絡的・画的に都市を分割再編することは、都市の活力そのものを奪うこととなるだろう。

とるべき方向は大都市の解体ではなく、大都市の存在を前提とした自治体間連携であろう。

## 七 「大阪都構想」の意図

地方制度のあり方については多様な可能性が存在する。したがって、ある改革提案を評価するにあたっては、その意図と実施した場合にその時点でどのような役割を果たすものかという面が重要となる。その視点から「構想」をみてみよう。

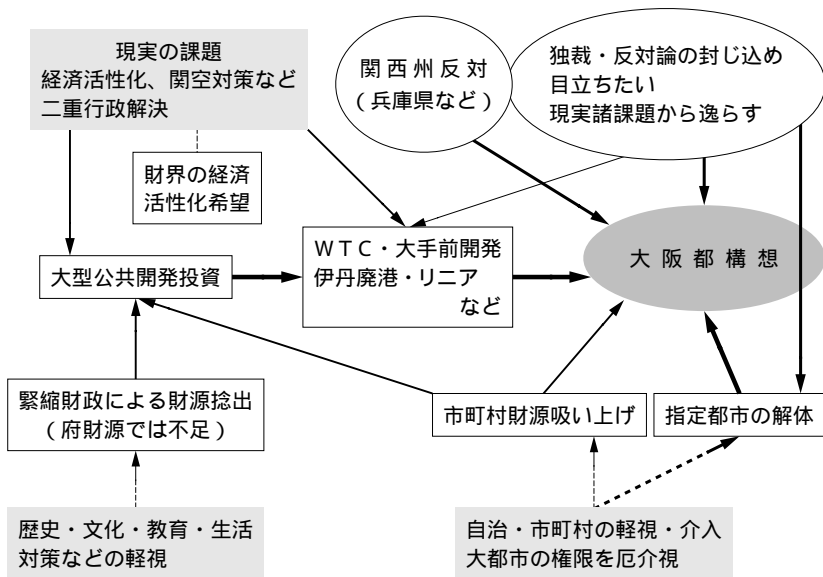
まず、橋下府政における府内自治体政策である。府と市町村の関係、また行政体内部の関係という基本的なところに問題がみられる。

御堂筋イルミネーションをはじめ、本来市町村の所管すべき施策を府の施策として売り出したり、教育問題におけるように知事と意見の違つ市町村長に対して辞めるべきとまで迫つたりしている。これらは人気取りのためであろうが、独立自治体間相互の関係、基礎自治体と広域自治体の関係を間違えたもので、「上部」団体としての府が市町村を支配するすがたである。

府内市町村事務委譲を進める政策にしても、実体的には事務委譲にかこつけた財政負担の市町村への転嫁がある。

また、「構想」にみる「ミニミニ」施策に特化すべきとか三〇万人規模の都区への分割再編成という点からは、画一主義的で軽視する基礎自治体像がみられる。

図 「大阪都構想」の構造



さらに、極端な緊縮財政を標榜する一方で大規模公共開発投資に偏重した重点施策があり、WTCへの府庁舎移転・大手前庁舎跡地売却・咲州地区の開発・関空へのリニア新線建設・伊丹空港廃港など超大型公共投資型都市開発が目玉事業として打ち上げられている。しかしこの巨額開発費用は、大阪府財政の現状からはまったく担えない。このときに、堺市の投資予算(四六〇億円といわれる)を咲州開発等に提供する意思を隠そうともしない竹山市長の誕生への全面的支援の選挙活動がある。

加えて、「橋下イスマ」とマスコミで表現される政治手法は、ポピュリズムとともにきわめて強権独裁的であり、権力を知事個人が一手に握ろうというものである。

こうした諸要素に、知事の主張がつつぎと変化していることなどをあわせ考慮すると、「構想」提起の意図を図のように解さざるを得ないのではないだろうか。

むすびに

地方制度における分権化・民主化を行政効率・経済合理性の対立事項として扱い、地方財政の危機打開を口実として民主主義の皆である地方自治を実質的に制限するという政策は、新自由主義的な自治体政策として近時顕著になっ

ている。「構想」は、この種の政策の突出した一つととらえることができるであろう。

時代閉塞のなかで、独裁者による快刀乱麻の運営が可能  
な都市制度への改革を粗野なアジェンションで叫べば、市  
民に一時の夢を与える効果をもつ。選挙民の歓心を得る手  
段として危険な地方制度改革が弄ばれないように、市民は  
監視しなければならぬ。

(注)

(1) 二重行政問題などの解消の方法として、大阪に「都制」を導入するという考え方自体はかねてからあり、府側にたった指定都市統制論として繰り返されてきた。大阪府地方自治研究会最終報告「大都市圏にふさわしい地方自治制度」(二〇〇四年一〇月)でも提唱されている。

(2) 知事は、「(府市の議会と長)全部が維新の会になってから細かいところを設計する」(具体像は)方向性が決まってからあとにつくるもの(六月一日記者会見)とのべ、維新の会は改革工程表を示すなどしている。だがこれは、都制導入の可否判断のための前提論議と導入選択後の詳細部分の論議とを制度設計の語で混同を起こさせて、前提論議を不要と錯覚させ、市民に危機感と焦りをもたせる演出である。また、「構想」に疑義を呈する

人びとに対し「大阪市役所に乗っ取られている」などとするのは、制度論議を反公務員感情へすり替えるアジェンションである。

(3) 「日本で『地方制度』と称されてきたものは、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体に張り合わせた制度であった。」(西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、二〇〇七年七月、一一頁)

(4) 大阪に都制を施行する手続きだけを見ても、府および関係市の議会の議決、国会での法案可決、府民の住民投票が必要である。

(5) 知事の主張・発言には大きな変化、幅がある。「構想」を「大阪発」地方分権「ビジョン」(二〇〇九年三月、大阪府)と比較すると、広域自治体と基礎自治体の役割 道州制と大都市 大都市の役割の点で、内容が相当に異なる。ビジョンでは、「市町村が身近な行政サービスを総合的に担う。そして市町村ができないことを大阪府(関西州)が……担う」(八頁)、「大阪府は府域を超える広域行政や府内のコーディネート役に重点化」(一一頁)、「関西州の実現にあわせて新たな大都市制度(＝大都市にふさわしい都市制度)を創設」(一三頁)、「大阪市をはじめとする関西の大都市がそのポテンシャルを十分に発揮できる制度」(二三頁)と記されている。

また、大ロンドン庁(GLA、注⑨参照)視察のあとは、これからはグレーター・オオサカ・オーソリティを

めざすという(六月二三日記者会見)。

なお、再編構想がのべられるときは大阪・堺の指定都市が中心で、周辺九市にはほとんど言及がない。

このようにするはずがたを变えることは、批判を逸らし、大衆には無謬性の人気取りを演出し、真剣な相互批判に基づく合意形成を困難にする。

- (6) 浅田均維新の会政調会長は、「二重行政解消で年約八〇〇億円を都市・産業基盤整備などの投資に回せる」と試算しているという(「日経新聞」二〇一〇年六月二一日)。

- (7) 知事は大阪市議福島区補欠選挙で、「福島区長が使えるお金は一億五〇〇万円、区と同じ人口の市長は二〇〇億円使える」と街頭演説している(「朝日新聞」二〇一〇年六月六日)。

- (8) 基礎自治体を第一に優先すべきという補完性原理の趣旨は、地方分権推進委員会報告(二〇〇一年)以降、地方制度調査会・新地方分権構想検討委員会などで採用されている。

なお補完性原理については、新自由主義的思想と運動して、財政再建を意図した国家関与の大幅削減と行政の効率性・経済性を追求する市場原理に収斂し、財源を保障せず国から地方に事務を押しつけるという、地方分権を建前にした自治権侵害の論理としても使用されているとの指摘もある(関谷昇「補完性原理と地方自治につい

ての一考察」千葉大学公共研究センター『公共研究』第四巻一号、二〇〇七年六月)。「構想」はこの地方版ともいえる。橋下府政が進める「市町村に指定都市並みの事務委譲を進める」施策において、市町村側の委譲受け入れ態度について差が生じている(「朝日新聞」二〇一〇年三月一六日)のは、必要な財源と人的な保障を欠く負担転嫁の側面をもつからである。

- (9) 知事は、「大阪市は強い市だけど、エリアが著しく狭すぎる」と発言している(二月二日記者会見)。狭いからといって、府がとって替わり市域を細分割するということには結びつかない。また都区案では、五〇万人を超える東大阪市、八万人の大東市をはじめ周辺九市の区域はそのままするというアンバランスもある。

- (10) グレーターロンドン庁(GLA、二〇〇〇年発足)については、グレーターロンドン県(GLC、一九六五年実施)以前と、サッチャー政権によりGLCが廃止されたあとは包括的な広域自治体がなく、また、同地域にはもともと大阪市のようなたちの大都市は存在しなかった。ロンドン区(London Borough Councils)・シティ(City of London)は大阪圏の事情とは相当異なる。また、イギリスの地方制度は日本の憲法上におけるような特別的地位を保障されたものではないなど、都市制度の歴史・文化の違いがある。