

「大阪都構想」と都市自治の危機

森 裕之

立命館大学教授

一 「大阪都構想」の変遷

二〇一一年四月に行われた統一地方選挙において、地域政党「大阪維新の会」は「大阪都構想」を単一争点としてマニフェストに掲げた。同選挙では、大阪維新の会が大府議会で過半数の議席を獲得し、大阪市議会・堺市議会でも第一党を獲得した。既成政党が軒並み議席を落とすなかで、大躍進であったといつてよい。

「大阪都構想」は、大阪府と大阪市・堺市などの都市自治体を廃止し、前者を「都」、後者を「特別区」とするもので、東京都を模倣したものである。指定都市である大阪市と堺市については分割され、それぞれ八〜九および三の

特別区へと再編される。

大阪維新の会のマニフェスト『よみがえる大阪』では、「成長戦略を実現し、大阪の景気と雇用を回復」する手段が「大阪都構想」とされた。「大阪都」に広域行政を一元化してインフラ整備を行い、指定都市を中核市並みの権限をもつ特別区にする、そして府市の二重行政の排除と大阪役所の行政改革を行うとした。成長戦略が上位目標に掲げられていることから、おもな政策はインフラ整備にあるとみてよい。ただし一方では、国民健康保険・介護保険・生活保護などのセーフティネットについては都が担い、大阪府民全体に平等で安心できる制度を完備するとしてい

る。

もともと「大阪都構想」については、上山信一『大阪維新』（角川新書、二〇一〇年）に内容と根拠が示されている。そこでは、大阪市と堺市のほかに、豊中市・吹田市・守口市・八尾市・松原市・大東市・門真市・摂津市・東大阪市が特別区の対象として挙げられていたが、マニフェストでは指定都市のみに対象が絞られた。「大阪都構想」で廃止すべき最大ターゲットが大阪市と堺市だったのはまちがいないが、マニフェスト段階で他の都市自治体の名前を外したのは、それらの自治体や地元住民からの反発を考慮してであったと考えられる。

さて、大阪維新の会は最近になって新しい「大阪都構想」を検討しはじめた。それは、上山氏の著書で示されていた各都市自治体を特別区に再編するだけにとどまらず、残る府内三二市町村を近隣同士で合併して中核市にするというものである⁴⁰。マニフェストにおいては、「大阪都内の特別区（自治区）と市町村（自治体連携体を含む）に中核市（東大阪市、高槻市）並みの権限と財源を与えます」とされていただけであり、市町村合併による中核市の創出は明示されていなかった。その意味では、たしかにこれまでの「大阪都構想」から一歩踏み込んだ展開が進められている。

二 「大阪都構想」を取り巻くグラウンド・デザイン

だが、「大阪都構想」は橋下府政が描くより大きな行政機構改編の一部に過ぎない。そのおおもとに位置するグラウンド・デザインは、二〇〇九年三月に大阪府が発表した「大阪発」地方分権改革「ビジョン」にある。このなかで府は、みずからがめざす分権改革の二つの方針を示している。それは、市町村優先の徹底により身近な公共サービスを住民とともに担っていく「分権」と、府は広域的機能に徹し、近隣府県と一体となって「関西州」を創っていく「集権」である。

「分権」の中身をみれば、遅くとも二〇一八年までに府内市町村を中核市にするとし、それまでに全市町村に特例市並みの権限移譲を実現し、あわせて市町村合併等の体制整備を行っていくとしている。一方で「集権」に関しては、関西広域連合の設置・拡充を行い、国（とくに出先機関）からの権限・財源移譲を実現するとした。その後には府県の間並存による利害対立や独自課税権の不備を克服するため二〇一八年までに「関西州」を実現するとともに、大阪府を解消するとした。また大阪府に関しては、府との広域的な調整や重複事務の整理を行い、新たな大都市制度（＝大都市圏にふさわしい都市制度）を研究・設計し、関西州の実

現に合わせて創設するとした。つまり、ここには①府内市町村を中核市とする②関西州を実現する③新たな大都市制度を実現する、という三つの目的が明確に描かれていた。そして現在もっとも重要な政治イシューとなっている「大阪都構想」こそは、この新たな大都市制度の具体的なイメージにほかならない。

これまでの橋下府政は、「大阪発、地方分権改革、ビジョン」の描いたシナリオにほぼ沿うかたちで改革を進めている。関西広域連合は防災や環境・エネルギーなどで政策的発信力を高め、国からの権限移譲も今後本格化していくとしている。府は二〇一〇年度から「特例市並みの権限移譲」を市町村に対して実施し、二〇一〇年九月末現在で平均七五%もの達成率（広域連携によるものをふくむ）となっている。そして、府はその目的をつぎのようになっている。

「大阪発、地方分権改革」ビジョンの目標である『中核市』程度への再編や関西州の実現に向け、基礎自治体の充実・強化をしていくためには、市町村合併は不可欠と考えております。合併を進めていくためには、市町村自らが将来の財政やまちの姿などについて十分議論を行い、合併の機運の醸成を図ることが大切であり、府としては、まずは権限移譲や市町村間の広域連携に積極的に取組み、それを契機として、市町村の自主的な合併に向けた機運が高まるよ

う、市町村の取組みを支援します」。つまり、府内市町村を中核市程度へ規模拡大するためには市町村合併を行う必要があり、権限移譲等はそのための機運を高める手段であるという政策論理が示されているのである。大阪維新の会が検討している新しい「大阪都構想」も決して急に表面化したものではないのである。

さらに、東日本大震災によつて政府機能の東京一極集中の抱えるリスク意識が広まったことをうけて、最近では「副首都」として大阪を位置づける動きがはじまっている。かつてなかった自治体・行政機構の改編が大阪を震源地として進むようとしている。

三 「大阪都構想」と都市自治体

「大阪都構想」はこうした政策的文脈のなかで位置づけられるものである。では「大阪都構想」が実現すれば、府内の都市自治体に対してどのような影響を与えるのであろうか。府内の市町村に関しては①特別区の設置②市町村合併による中核市化の二つの方向性が示されており、それらには問題の共通面と相違面がある。これらに対して突きつけられる課題について、以下みていくことにする。

(1) 内部的団体としての特別区

新しい「大阪都構想」によれば、大阪市と堺市に加え九つの都市自治体が廃止されることになり、新たに「大阪都」の特別区とされる。その際、指定都市である大阪市と堺市は分割される。ここで最大の問題は、大阪都の内部に位置づけられる特別区とはどのようなものなのかである。

「大阪都構想」がモデルとする都制度は現在の東京都と類似のものである。東京都はその内部に二三特別区を抱えており、一九九八年に公布された改正地方自治法によって個々の特別区はようやく市町村と同様の「基礎的な地方公共団体」であるとされた。それまで二三特別区は形式的にも実態的にも都の内部団体であった。戦後の東京特別区の歴史はまさに自治権拡充運動そのものであり、この改正地方自治法はその一つのエポックであった⁽³⁾。

しかし、改正地方自治法の間も特別区制度調査会（特別区協議会の研究組織）は、都〓広域自治体、特別区〓基礎自治体とする二層性の自治の完成が必要であるとして、二〇〇七年に報告書をだす。そこでは、特別区が名実ともに住民に身近な政府としてみずからを確立するためには「都の区」の制度から離脱し、都は「府」に純化、区は「東京〇〇市」に移行することが必要とされた。つまり、都区制度を廃止して、一般の府県と市町村の関係に戻ることが

提案されているのである。また、各「東京〇〇市」は相互の財政調整もふくめ、「基礎自治体連合」によって新たな関係を構築することが必要とされた。

「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、東京都は基礎自治体たる特別区の代わりに消防・上下水道・都市計画などを行っている。その代償として、特別区は都に対して都市計画税や事業所税等を都税として「税源上納」している。さらに、基礎自治体の基幹税である固定資産税・法人住民税・特別土地保有税が「調整税」として都区財政調整制度に組み込まれ、その四五%が都に、五五%が特別区に配分される仕組みになっている。そのため東京都は、約三兆円の本来の都税に加えて、約一兆円もの税を特別区から吸い上げているのである。こうした都と特別区との間の財政調整は都の条例で決定されるが、その比率をめぐっては毎年政治的な協議が行われる。また「調整税」の各特別区への配分については、各区の「基準財政需要額」から「基準財政収入額」を差し引いたものを「普通交付金」（財政調整交付金総額の九五%分）として支出されることになつており、地方交付税制度とほぼ同じ制度設計になっている⁽⁴⁾。当然であるが、その算定内容も都が最終的に決定する。特別区を内包する都に権限と財源が集中する仕組みとなつているのである。

さらにここで、東京と大阪の大きな財政的相違について指摘しておかなければならない。それは、東京都および特別区は全体として地方交付税等の不交付団体であるのに対し、大阪では府も都市自治体もほとんどが交付団体であるという点である。二〇〇九年度では、大阪府は普通交付税と臨時財政対策債を合わせた地方交付税等が約四五〇〇億円措置されている。同様に、大阪市も約八〇〇億円、堺市も約三〇〇億円の地方交付税等に依存しており、不交付団体は吹田市と摂津市のみである。現行の都制度では、都と特別区の基準財政需要額と基準財政収入額を合算して算定されるため、交付団体が集まる「大阪都」では数千億円もの地方交付税等に依存せざるを得ない。その交付税等は国から都に対して配分され、各特別区に対する財政調整をどうするかは都の裁量である。

こうした都制度を「大阪都」に導入した場合、特別区につきのような問題が生じ得る。

第一に、都と特別区が互いに厳しい財政状況にあるなかで毎年度の財政調整に関する政治決着が求められるため、特別区の財政悪化が進む可能性がある。「大阪都構想」では特別区に対して中核市並みの財源を配分するとしているが、一方で都には成長戦略を支えるインフラ整備や国民健康保険・生活保護等のセーフティネットに対する膨大な財

政需要が発生する。それらが「二重行政の解消」や「大阪市役所の行政改革」だけで対応できるとは考えられない。しかも、財政危機のなかで国から配分される地方交付税等も縮減が既定路線となっており、税源移譲もきわめて困難な状況にある。東京のような自治拡充権運動の歴史もない状況において、特別区側の財政が有利に取り扱われることはないであろう。⁶⁾

第二に、各特別区に対する財政調整や事業実施において、都による裁量的な運用を招く可能性がある。東京都では二三区への財政調整制度において総額の5%を特別交付金として区の特別な財政需要に対応するとしているが、その運用については都の裁量下に置かれる。そうした制度が大阪でも導入されるならば、都と政治的関係の良好な特別区に対して有利に配分されるなど、恣意的な運用が行われかねない。また、インフラ整備とその財源が都に集中することにより、特別区が域内に係る投資については都の意向に依存することになる。この場合にも、都による公共投資が特別区への政治的圧力として利用される可能性がある。特別区の財政が締めつけられれば、このような都による「支出権力」は強力に作用する。

財政にかぎらず、規制などについても都の条例や規定が特別区のそれよりも上位に位置する。その意味では特別区

は都の内部的な団体とならざるを得ない。東京特別区がいまだ「独立運動」を行っている理由もここにある。

(2) 自治体の改編——合併と分割

特別区への再編においては、大阪市の二四行政区が八、九特別区、堺市の七行政区が三特別区へと減少する。その場合、行政区同士が合併（合区）することになる。

合区に際しては住民の意志を尊重することが当然必要となるため、丁寧な手続きが求められる。たとえば、大阪市では一九七二年に「大阪市行政区再編成に関する答申」がだされ、区の分区・合区が提案された。とくに合区の対象となった地域では「大阪市合区絶対反対連絡協議会」の設置や反対決議文の提出など強い反対が表明されたが、それは各区の歴史や伝統、区名に対する愛着などに起因するものであった。そして旧の北区と淀川区、旧の東区と南区がそれぞれ合区したのは一七年後の八九年であった。⁽⁶⁾現在合区を行う場合にここまでの時間を要すべきかどうかは単純にはいえないが、歴史的な都市での合区には膨大な時間とエネルギーが要求されるのはまちがいない。

堺市の場合には、合区といっても実態的には都市の分割という一面がいつそう強くなる。というのは、行政区が設置されてからそれほど時間が経っておらず、人口規模や昼

『市政研究』最近号

第168(夏季)号 2010年7月

特集●大阪発・市民活動の現在

市民活動の現在2010	早瀬 昇
コミュニティ・シンクタンクの行方	直田 春夫
改めてNPOの存在意義を考える	今瀬 政司
新しい協働の受け皿づくりをめざす在日コリアン運動の試み	金光 敏
新たな市民社会は形成されたか	岡本 仁宏
「大阪都構想」を批判する	本郷 隆夫

夜間人口比率などからみて市全体としてのアイデンティティが強いと思われるからである。そのような都市において行政区を合併して特別区にするという作業を丁寧に進めるとすれば、大阪市内の合区のケースよりもはるかに膨大な時間とエネルギーを要するであろう。

特別区以外の市町村は合併によって中核市となる。中核市になるための法定人口要件は三〇万人以上であり、府内では指定都市や中核市・特別市以外の基礎自治体もほとんどが数万人から一〇万人程度の人口規模を有している。自治体同士の地理的なまとまりを考慮しても、合併によってすべての自治体を三〇万人以上の中核市にすることは不可能ではない。しかし、それには泉南地域のように六〇七の市町が合併せざるを得ないところもあらわれる。

「平成の合併」では、将来の地方交付税の削減に危機感を感じた町村自治体による合併が大部分を占めた。都市自治体が集積する大阪府内では合併がほとんど進まず、堺市と美原町の合併が唯一のものであった。このことは、財政による誘導手段だけでは都市による「自主」合併はきわめて困難であることを明瞭に示している。そのため、「中核市並みの権限と財源」では自主的な合併は進まないであろう。また合併に際してはこの自治体でも住民投票などによる意志決定を行い、そこにいたるまでに行政や住民に

よって膨大な活動が展開された。選挙による政治的強権性の発動などがなければ、「自主的な合併」は不可能である。

(3) 共通する課題

——都市自治体の独自施策と歴史の終焉

特別区と中核市の共通する課題は、現在の都市自治体がなくなることである。いずれも新たな基礎自治体になるのはたしかであるが、現存する自治体としては歴史を終える。「平成の合併」においても、住民による判断の最深いにあった意識はこの点にあったといつてよい。とりわけ特別区の場合には、いまの大阪市および堺市は完全に自治体としてはすがたを消すことになる。現在の団体自治は消滅する。

都市自治体が消失したり合併したりする場合には、それまでの独自施策も影響をうける。「平成の合併」においても、さまざまな公共サービスがどう変わるかは住民にとつての大きな関心事となったが、「大阪都構想」によって生まれる特別区や中核市でも同じ状況が発生する。

みずからが住む都市自治体が消滅することは、市民としてのアイデンティティを失うことを意味するかもしれない。個人的な差違があるとはいえ、そうした喪失感はある一定の時間継続するであろう。さらに、自治体の歴史や文化は

地域経済の振興とも無縁ではない。とくに商品・サービスの高付加価値化は、こうした非経済的要素との融合によって進展することが多い。自治体の歴史の終焉によって生じる社会的・経済的影響も「大阪都構想」における重要な争点である。

四 都市内分権をめぐる

大阪維新の会のマニフェストでは、指定都市の行政区に對する批判がさまざまな角度から行われている。しかしその中心は、特別区への再編にともなう区長の公選制にあるといえる。それによって区民による政治参加が実現できる点をマニフェストは強調し、大阪市が進めている区政会議や地域協議会による都市内分権に對して「住民自治の限界を認めて」といって批判する。

しかし都市内分権には、大都市行政体としての一体性を担保しつつ、住民参加を拡充するという相容れにくい政策課題を融合する手段という特性がある。たとえば人口約八〇〇万人のニューヨーク市では有名なコミュニティ・ボードによる都市内分権制度が一九七七年からはじまっている。市内を五九の行政区に分け、そこで五〇人を上限とする委員がコミュニティ・ボードを運営している。彼らは各

行政区長から任命されるが、区長は公選によって選ばれているわけではない。コミュニティ・ボードは土地利用や予算編成に関する勧告権を有し、非常に強い権限をもつ。予算についていえば、コミュニティ・ボードは毎年予算提案書をニューヨーク市行政管理予算課へ提出し、それが翌年の市の予備予算書に反映され、それをコミュニティ・ボードがあらためて評価する。最終的な決定権はニューヨーク市役所にあるが、コミュニティ・ボードの評価は尊重され、それに基づいて予算が作成される。「[Love New York]運動」ともにつくられたコミュニティ・ボードは、八〇年代以降のニューヨーク市再生の原動力となった⁽⁸⁾。

日本では、新潟市が行っている区自治協議会制度において優れた都市内分権が進められている。二〇〇五年の合併にともなう指定都市化を契機に、八つの行政区で地方自治上の地域協議会（自治協議会）を設定し、原則的に上限三〇人の委員で運営されている。協議会は市長等からの諮問事項に對して意見をのべるだけでなく、独自に必要な認められるものについても市長等に意見を提出することができる。そして協議会からだされた意見に對しては市長等は適切に措置を講じなければならず、だされた意見と異なる対応をとる場合には市長が十分な説明を行う必要がある。協議会には市長等を拘束する最終的な決定権限はないが、だ

からといって市長等が協議会の意見を無視することもできないシステムになっている。このような制度を通じて、協議会からだされた地域包括支援センターの設置要望が実現するなどの成果もでている。

こうした国内外の取り組みにもみられるように、区長を公選制にするか否かにかかわらず、住民参加に基づく協議が自治体の予算その他の行政領域に組み込まれることによって、都市内分権がうまく機能する。

五 都市自治の危機

橋下府政のもとで進行する「大阪都」さらには関西州への構想は、府内のすべての基礎自治体のあり方を根本的に転換する。東京都の経験や「平成の合併」に照らしても、きわめて困難な取り組みにならざるを得ない。にもかかわらず、こうした状況で特別区や中核市を府内全域で創出するのだとすれば、大阪維新の会では今後の首長・議会選挙で同会の所属・推薦者を当選させていくことを目標にしていると考えられる。現在の大阪維新の会の「勢い」からすれば、こうした戦略も実現性が希薄だとはいい難い。

府内の市町村は「大阪都構想」が突きつけている課題を真剣に考えなければならぬ。地域住民にも都制度の実態

や合区・合併などについて正確に伝えていく必要がある。それらをみれば、「大阪都構想」は都市自治体にとつては決してバラ色の未来だとはいえない。それに代わる大都市制度の検討も必要かもしれない。「大阪都構想」の描く「GDP主義」の都市像に対して、都市の地域産業、学芸・文化・人材などの活用を前提とした、内発的な「維持可能な都市」像が対案として示されるべきであろう。そのようななかで、各自治体や住民等からの「大阪都構想」への反応は小さいこと——これこそが大阪の都市自治の危機をあらわしているといつてよい。

(注)

- (1) その後、東日本大震災後の情勢を反映して、マニフェストには「もう一つの首都機能」「危機管理体制を大阪都に一本化」「各特別区における」自律した危機管理体制を整備」などの文言が加えられている。
- (2) 「毎日新聞」二〇一一年六月三日。
- (3) 東京特別区の自治権拡充の歴史については、大森彌監 修・特別区協議会編『東京23区 自治権拡充運動と「首長行政制度の構想」』（日本評論社、二〇一〇年）にまとめられている。
- (4) 残る財政調整交付金の五百分は「特別交付金」となり、

- 災害等の特別な財政需要に対して交付するものとされている。ただし、その中身については公開されていない。
- (5) 東京都の財政調整制度を大阪に当てはめた場合、特別区の対象とされている一市の都市自治体は三〇〜四〇%の税収が都に吸い上げられる。それらはおおむね民生費の二分の一、土木費と同水準に相当する規模であり、さらにこれに地方交付税等が都に吸い上げられる可能性がある。森裕之「『大阪都』構想と自治体財政」大阪自治体問題研究所企画『「大阪都構想」を越えて』公人の友社、二〇一一年。
- (6) 新修大阪府史編纂委員会編『新修大阪府史 第九卷』大阪府、一九九五年、一二〇〜一二五頁。
- (7) 現在、大阪府内では人口三〇万人以上を有する豊中市と枚方市が中核市への移行作業を進めている。
- (8) 宮本憲一「東京都のまねをしては大変なことになる」、前掲(5)、八七頁。
- (9) 石崎誠也「新潟市『区自治協議会』は大きな可能性を持つている」にいがた自治体研究所編『篠田・新潟市政の検証』にいがた自治体研究所、二〇〇九年。