

【緊急特集】

橋下知事・大阪維新の会の「大阪都」構想はどこが問題ですか？

2011年4月 統一自治体選挙に向けて

大阪における地域主権改革の推進に向けた政策研究会

2011/01/08

< 6つのポイント >

- ・大阪都構想は、大阪府による大阪市の吸収合併。
- ・橋下知事・維新の会の経済成長戦略は時代遅れ。
- ・大阪市の解体で、市民サービスが低下。
- ・指揮官一人で、批判は許さず。大阪都構想は独裁政治のはじまり。
- ・着々と進んでいる大阪市の財政改革。むしろピンチは大阪府財政。
- ・大阪都構想は、市町村の軽視、市民も軽視。

Q 橋下知事と大阪維新の会が主張する大阪都構想の中身は何ですか。

A 260万都市・大阪市を解体して、権限の小さな特別区に分割し、市の重要権限と財源・資産を府が吸い上げる、これが大阪都構想の核心です。巨大な権限をもった大阪都をつくり、他方で、大阪市の行政区を8～9つの特別区に統合・再編する構想です。大阪市の解体が前提ですから、明らかに大阪府による大阪市の吸収合併（大阪市の廃止）です。

そのモデルは東京都と都内23区(千代田区、新宿区、墨田区、台東区等々)です。

最近の新聞報道によれば、大阪都構想のポイントを次の4点に整理しています。

- ・大阪市・堺の両市を特別区に分割
- ・広域自治体（大阪都）の指揮官は1人
- ・特別区長は選挙で選ぶ
- ・大阪都と特別区の具体的な財源・権限は、統一選挙後に検討

特別区は、有権者からすれば市民生活に一番身近な役所になります。特別区がどういう権限・財源を持つかは、大阪都構想に対する賛否を問う上で、最重要の情報です。

しかし、具体的な権限・財源は選挙後の検討ということであれば、大阪都構想は単なるスローガンにすぎないことになります。

Q なぜ橋下知事と維新の会は、大阪市を解体して、大阪府と統合しなければならぬと主張されているのですか。

A 大阪府と市を統合し、広域行政として一本化することで、二重行政のムダがなくなり（府と市の統合で7000億円の無駄が省けると指摘。ただし具体的立証はない）、新たな経済成長戦略が描けると主張されています。その主張を集約したのが「One 大阪」のスローガンです。しかし「二重行政」の具体的な内容も明らかではなく、従って、7000億円の根拠がどこにあるのかも不明です。

Q 大阪府と大阪市を統合することで、どのような経済成長戦略を描こうとしているのですか。

A 橋下知事が代表をつとめる地方議員集団「大阪・維新の会」のホームページでは、広域行政が一本化されることで、大阪全体のGDPを押し上げ、景気が良くなる、雇用が拡大する、としています。

この経済成長戦略は、21世紀の今日、時代が大きく変わっているにもかかわらず、相変わらず大型土木事業による産業基盤整備が中心で、明らかに時代遅れです。現に、バブル経済がはじけた1990年代、その方式が失敗したから、大阪府も大阪市も多額の借金をかかえたのです。その結果が、地方財政破綻 生活福祉削減という道でした。

橋下知事の経済成長戦略は、この失敗をまた繰り返さず恐れが大いにあります。

むしろ、大阪経済の低迷は、「大阪の企業が次々に本社機能を東京に移したから」（2009.10.25 朝日新聞・社説）です。その背景には、経済のグローバル化・情報化をはじめとした産業構造の変化があります。そうした構造変化に即応した新産業の開発政策に取り組んでこなかったツケが低迷の要因です。その責任は大阪府も大阪市も同じです。

Q 大阪市が解体されて特別区に分割されれば、日常生活に欠かせない市民サービスはどうなるのでしょうか。

A 特別区になれば、一般の市町村がもつ権限がなくなります。たとえば、上水道・下水道、市民の移動に欠かせない地下鉄・バス事業などは、特別区では担いきれませんかから、これらの権限が大阪都の所管になります。さらに道路や橋などのまちづくり権限も、大阪市から大阪都に移ってしまう

ことで、市民から離れたところで、大阪市民に直結する事が決められてしまうこととなります。

Q 長い歴史を持つ大阪の魅力や役割についても考えてみませんか。

A 人々をひきつける大都市の魅力は、長年の歴史を経て大都市に蓄積されてきた社会的・経済的、文化的なストックが総合的に運営されることで形成されてきました。ヨーロッパやアメリカの都市でもそうです。

大都市は、横浜市役所、京都市役所、神戸市役所が蓄えてきた技術やノウハウ、さらに、そこに都市に住む多くの市民の力を結集することによって築かれてきた共有財産です。そこにこそ、都市の生命、魅力が息づいています。

「都市」とは、単なる行政機関を意味するものではありません。都市には、市役所に蓄えられている豊かな専門技術と知識、そして多くの市民の自治力によって形成されてきた固有の文化、歴史、誇りが詰まっています。明治22年(1889年)以来の歴史をもつ大阪市がまさにそうではないでしょうか。多様な都市施設や行政サービスを総合的に運営する能力を持っていることに、大都市の役割と魅力があるのです。

横浜の市民が、京都の市民が、神戸の市民が、自分たちの手で築いてきた「わが都市(まち)」を分断されるのを見て喜ぶでしょうか。大阪市を解体・分割する大阪都構想は、大阪の都市(まち)としての魅力と歴史、大阪人の誇り、自治の精神を死滅させる暴挙です。

Q 大阪府の役割って何ですか。

A 大阪府の役割は、大阪府全体の市町村の行政サービスの水準を高める戦略プログラムを組み立てることにあります。

その目的実現のために、一つは、大都市・大阪市が蓄えてきた社会・経済的、文化的なストックを解体・分割するのではなく、いかに大阪府内全体の共有財産として活用するかが大事になってきます。

二重行政が問題であるならば、大阪府と大阪市が分担地域を分かち合えば済む話です。それがムダ削減のいちばんの近道です。こうした考えで、大阪市と府内市町村の行政サービスの格差是正の調整役を担うことです。これが大阪府にしかできない「広域行政」の根幹です。

二つは、関西圏域の府県がもつ地域特性を尊重しながら、圏域全体の発展にむけ、相互連携・調整を行う広域行政です。「調整」と「共生=分かち

合い」がキーワードです。関西圏を構成する各府県のどこかが仮に一人勝ちして、東京圏に肩をならべる関西圏ができるわけではありません。

大阪の再生は、「分かち合い」をキーワードとした、関西圏の再構築と連動して実現するものです。最近発足した、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、徳島県、鳥取県による「関西広域連合」は、そうした試みの一つです。こうした地道なプロセスをくぐることで、国・府県との間の権限・財源配分をめぐる改革も展望が見えてくるはずですよ。

制度改革をして大阪市を作らなくても、大阪府と大阪市の連携で改革は実施できます。

Q 大阪都構想のもう一つのポイントである、特別区の区長を選挙で選ぶことは、今より市役所との距離が近くなっていいんじゃないですか。

A そうではありません。大阪都構想は東京都・区制度がモデルです。東京都・区制度は昭和 18 年(1943 年)に創設されました。昭和 18 年といえば、第二次世界大戦の真っ最中ですよ。このことからわかるように、東京都・区制度は、首都東京における戦時体制を強化するため、東京府と 35 の行政区を持った東京市を統合して、首都行政の一元化をはかったものです。

維新の会は、東京都をモデルに、大阪市・堺市および隣接市を統合して、公選の区長を持った特別区に再編することで、市民自治をより強化した区役所がつかれると主張しています。しかし特別区は、歴史的経過からみて中途半端な地方自治制度ですよ。

事実、その中途半端さは今日まで続いています。毎日新聞社が 2010 年 10 月に実施した東京 23 区の区長へのアンケート調査の結果を報じた記事が、その実態を明快に示しています。それによれば、大阪都構想を「評価する」と回答した区長はゼロで、「権限や所掌事務は残念ながら制限されたまま」(足立区長)や「都区の役割分担や財源配分が未解決」(板橋区長)、「東京都が都知事の強力な行政権の下、一体的な行政運営がなされていると理解しているのなら、大きな誤解」(豊島区長)など、東京 23 区の多くの区長が問題点や限界を指摘しています。

Q 東京 23 区の多くの区長が問題点や限界を指摘する東京都・区制度とはどのようなものか、もう少し詳しく教えてください。

A 東京都・区制度は、特別区(23 区)においては、都が都道府県の役割に加え基礎自治体の役割を担当し、特別区でない三多摩地域(三鷹市、武

蔵野市など)では、都は府県の機能のみを担当するという、大変変則的な制度です。特別区は一般の市町村よりも権限が縮小されるとともに、特別区側に常に施策と事業の横並び志向を生み出し、また三多摩地域の市町村との施策格差が存在すると指摘されています。

東京都・区間にある都区財政調整制度は、本来は「市税」である市民税(法人分)・固定資産税・特別土地保有税・都市計画税・事業所税を「都税」として徴収し、その内市民税(法人分)・固定資産税・特別土地保有税の55%を交付金として23区に分配、残りを都が担う消防、上下水道、都市計画などの事務に充てる財源として留保するというものです。これによって、都庁には、一般の都道府県に入るべき財源以外に、留保財源として1兆900億円(2007年度予算)もの過大な地方税が歳入されています。東京都庁にとって、都区財政調整制度はたいへん「おいしい」制度となっているわけです。

しかし、そうであれば特別区側が怒ってよいはずなのですが、ところがそうはなりません。なぜなら、この原資の大部分は全国企業の本社が集中する都心のごく一部の区域に依存しており、他の大部分の区にとっても「おいしい」仕組みとなっているのです。

「大阪都」になれば、このような「おいしい」思いができるのではないかと考える人がいるかも知れません。しかし、残念ながらそうはなりません。この「おいしさ」は東京のごく一部のエリア(千代田区、港区、新宿区、渋谷区等)に全国企業の本社機能が集中していることによって生じており、突出して税収がよい区域をもたない大阪都エリアでは全く期待することはできないでしょう。

こうした実態をみれば、東京都23区は、決して完全自治体ではなく、東京都に依存した、東京都の下請自治体であることは明らかです。

大阪都構想では、大阪都と特別区の具体的な財源・権限は、統一選挙後の検討とあります。市民の日常生活に密接にかかわる特別区の権限・財源を不問にしたままで、どうして大阪市民の自治力を高める制度などと言えるのでしょうか。

Q では、大都市制度は現在のままで良い、ということでしょうか。

A そんなことはありません。全国の大都市=政令指定都市では、区役所の権限強化あるいは「都市内分権」という言い方で、これまでもさまざまな取り組みがなされています。

260万人を超える大都市の政治・行政の中に、いかに市民の声を生か

し、市民に開かれた民主的行政を展開するかは、重要な課題です。しかし、だからといって、大阪都構想で8～9の特別区を新設しても、その課題は解決しません。そのことは、東京23区の区長アンケート結果や東京都の現状がはっきり示しています。大阪市の「新しい大阪市をつくる市政改革方針（素案）」のなかで検討している地域活動協議会（仮称）の設置も、そうした取り組み方向をめざしたものと言えるでしょう。

Q それならば、大阪都構想は、市民自治の充実あるいは分権改革とは関係ない、むしろ逆行した考え方ということになりますね。

A 東京都がモデルであること。また、大阪都と特別区の権限・財源配分が明らかにされていないことから考えますと、そうだと言わざるをえません。なお、村上弘さん（立命館大学教授）が論文のなかで、東京都をモデルに、「大阪都」における自治体間の権限配分イメージを、たいへんわかりやすく図表化しています（図は本会HPで公開している村上弘先生執筆の「『大阪都』の基礎研究」の261ページをご参照ください）。

Q 橋下知事は「大阪都の指揮官は一人」と、一貫して主張しています。大阪府・大阪市の権限をあわせると、ずいぶん大きな権限が1人の政治家に集中することになりますね。

A そうですね。橋下知事は、「大阪府と大阪市による権限・財源の分散は非効率で、住民にとって不幸」とのべています。

たしかに大阪府と大阪市の統合によって、効率的な政治・行政が実現できるかに見えます。しかし、巨大な権限・財源を持った1人の指揮官（権力者）の誕生は、他方で、弱い市町村の誕生でもあります。大阪都とその下請自治体である特別区の関係がその象徴です。大阪市の解体による868万府民を1人の権力者が支配する構図を想像してみてください。

巨大な権限を持ち、しかも自分と違った意見を一切許そうとしない政治が、どのような運命をもたらすか、歴史は多くの苦い教訓を私たちに教えています。大阪都構想が仮に実現したとして、大阪府民、大阪市民に混乱と不幸がふりかからないか、冷静に、歴史の教訓を思い出すべきでしょう。

Q 大阪府や大阪市の財政状況はどうなっているのでしょうか。

A 橋下知事＆維新の会は、大阪府の財政状況については触れていません。

他方、大阪市政については、財政危機説、放漫経営説、職員過剰説をあげ、激しく批判しています。

しかし、橋下知事が、大阪市を放漫財政であると誹謗するのは「いわれなき中傷」です。

大阪市の行財政改革は、大阪市を解体しなければならない改革でなく、またそのような状況にもありません。大阪市財政への批判・中傷は、客観的な財政データに基づいたものではありません。

大阪市の財政再建は、大阪府との比較では遜色はなく、むしろ財政内容からみて、大阪市の収支改善状況は大阪府より良好なのです。

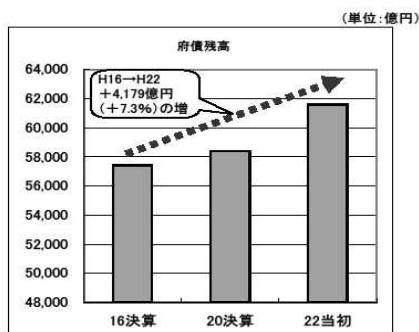
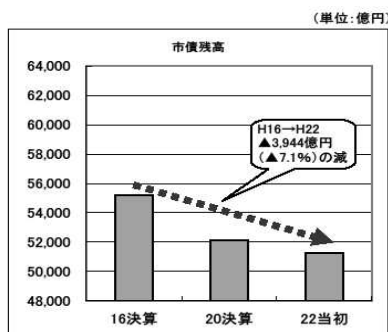
具体例をあげれば、地方債残高では、下図で見るように、大阪市は2004年度から2010年度当初予算の間で3,944億円減っています。一方、大阪府の借金残高は、同期間で4,179億円増えています。要するに、大阪府の財政は、まだ傷口が開いたままなのです。

加えて、大阪市債の格付けは、スタンダード&プア - ズ社の評価によるとAA - と、20段階評価で上から4番目の評価となっています。その主な格付理由には、「政令指定都市のなかでも自主財源基盤が比較的強固」「財政改革の効果が表れつつあり、一段の財政健全化が図られることを想定している」「地下鉄事業をはじめとする公営企業の採算性は、他の国内自治体と比べて良好」などがあがっています（大阪市財政局『大阪市財政の現状』2010年4月）。

こうしたデータから、どうして大阪市が「財政危機」「放漫経営」などと断定できるのでしょうか。

大阪市 市債残高の推移(全会計)

(参考) 大阪府 府債残高の推移(全会計)



(大阪市HPより)

Q 橋下知事は大阪府の財政再建をスローガンにして登場してきましたが、その再建手法はどのようなものですか。

A 自治体の財政再建は、橋下知事が考えるように、「民間企業の再建と全く同じ」ではありません。たとえば、公有用地を民間企業に売却すれば、財政収支は改善するかもしれませんが、財政収支が少々悪化しても、地域社会への間接的効果を重視し、防災・環境・教育用地として保有し続ける場合もあり得ると考えるのが、自治体経営の基本です。福祉・医療しかりです。

なぜ、自治体は存在するのでしょうか。自治体の存在理由を一言でいえば、市民の生命・財産をはじめ市民が安心して生活できる条件を総合的に整えることにあります。そこが民間企業と決定的にちがいます。

もちろん、減量経営は時として必要です。夕張市のように、時間的余裕がなければ仕方ありません。しかし、それはあくまで例外です。そうした事態に追い込まれないよう、中・長期の見通しをもって対応し、根気強く財政再建を進めていくことです。

橋下知事が就任直後にみせた減量経営は、確かにはなばなく、即効性がありました。しかし、費用対効果からみて最適な選択であったかは大いに疑問です。知事は、大阪府財政再建で、当初、施設や事業の廃止などを強引に進めましたが、その後の財政運営をみると、強硬路線の修正を余儀なくされています。「国際児童文学館」などは、当初の強硬路線の犠牲、スケープゴートにされたわけです。

いずれにしろ、橋下・大阪府の財政実態は、危機を脱出したわけではありません。となれば、大阪都構想が実現しようがしまいが、民間企業なみのコスト・カッター一本槍の橋下・行政改革手法は今後も続くと思わなければなりません。

Q 大阪都構想が実現すると、府内全域の市町村にどのような影響がでけるのでしょうか。

A 大阪府も大阪市も財政危機が一気に好転するはずはありませんから、仮に、大阪都が実現したとして、財政再建、行政改革の名目で、締め付けが一段と加速することを、府内の市町村は覚悟しておく必要があります。

自治体は市民の税金で運営されているわけですから、常に最小の経費で最大の効果をめざすことは大原則です。しかし、市民の生命・財産・生活を守るために必要な権限・財源が不足したまま、その原則を果たせ、と強

圧的に言われるとすれば、市町村はつらい立場に追い込まれます。府内全体の市町村に及ぶであろうその苦境は、結果的に大阪府民全体の不幸にはねかえってきます。

市町村を軽視する橋下知事の発言から、大阪都構想は、府内の市町村にとっても対岸の火事でないことを、しっかり理解しておく必要があります。

Q 市民の選挙によって選ばれた議会はどのような役割を果たすのですか。

A 本来は、議会は首長権限をチェックする役割を果たさなければなりません。

しかし、橋下知事が主導する維新の会にその役割が果たせるでしょうか。維新の会は、橋下知事が主張する、大阪府による集権的な政治・行政の実現のために結成された政治団体です。もし仮に、維新の会が大阪府議会や大阪市議会で多数派となれば、議会は橋下知事の意のままとなり、大阪府民や大阪市民の多様な意見が反映されにくくなります。そうした政治が市民の幸せを実現する政治といえるでしょうか。

Q 橋下知事の政治スタイルは、ポピュリズム（大衆扇動）の政治といわれますが、どうしてですか。

A ポピュリズム（大衆扇動）の政治は、「敵か味方か」という単純な図式をつくり、テレビや新聞などのマスコミを通して大衆を煽り、敵に対するヒーローの役割を演じる政治です。

橋下知事にとって、外側の敵は国で、内側の敵が大阪市です。いずれも弱い立場の市民になりかわって、強い権力に立ち向かうヒーローとしての橋下知事像です。

たしかに、国の行政を批判し、抵抗のポーズをとることで、一面で、分権改革のリーダーの演出は成功しているかに見えます。しかし、一方で大阪市内側の敵に見立て、大阪市内を解体するシナリオで、何がはじまろうとしているのでしょうか。

これまで見てきたように、大阪市の解体は、イコール大阪府の集権による市町村支配を意味しています。市町村を軽視した政治は、市民の創意に満ちた自治の精神を大事にしない、反民主的・強圧的政治に通じます。大阪府と大阪市の統合によって誕生する、1人の指揮官への巨大な権力の集中は、まさにその象徴です。

Q それでは、敵か味方ではなく、大阪市と府内の市町村がともに「共生」していくために、どのような関係を築けばいいのでしょうか。

A 大阪の大都市圏は社会的にも経済的にも、府県域を超えて広がっており、大阪市はその中枢都市となっています。しかし、これまでは大都市圏域という発想が弱く、圏内の市町村間の水平的協力という視点が欠如していたように思います。

21世紀の今日、日本の社会は拡大から縮小の時代に入ってきたことは確かです。大都市圏域もそうです。そうした時代の変化により、人口減少、少子高齢化、地球環境、格差・貧困といった諸問題が浮上してきました。こうした課題に臨機応変に対応しつつ、都市圏全体の発展を持続させるには、大阪市が持つ権限や機能を生かしながら、市町村同士が共通課題に柔軟かつ機動的に取り組む姿勢が重要になってきます。市町村間の水平的協力つまり「分かち合い」です。その際、広域自治体である府県には、市町村間の水平的協力を後方支援する役割や府県域を超えた調整などの重要な役目があるのではないのでしょうか。

大阪における地域主権改革の推進に向けた政策研究会

大阪地方自治研究センター

大阪市政調査会

連絡先： 06 - 6242 - 2220（大阪地方自治研究センター）

発行日： 2011年1月8日