

法定協議会が注力した 大阪都構想の「反対要因」潰し

幸田 泉

フリージャーナリスト

はじめに

大阪市民を対象とした大阪都構想の二度目の住民投票が今秋に実施される見通しだ。吉村洋文・大阪府知事と松井一郎・大阪市長は二〇一九年十二月、「二〇二〇年一月上旬に住民投票を実施する方向で検討している」と公表。二〇二〇年夏に東京オリンピック・パラリンピックが開催されるため、それがすんだあとというスケジュール感だった。その後、新型コロナウイルスの影響でオリンピック開催は二〇二一年に延期になったが、大阪都構想は本年一月の住民投票実施を想定して手続きが進んでいる。政令指定都市の大阪市を廃止して特別区に分割する大阪

都構想は、地域政党「大阪維新の会」（以下、維新）が掲げる政策で、二〇一五年五月一七日の大阪市民による住民投票で否決された。しかし、同年一月の大阪府知事・大阪市長のダブル選挙で維新候補が勝利するという「ねじれ」が起こり、当選した府市両首長は「大阪都構想をバージョンアップして再挑戦する」と宣言した。

大阪都構想は「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（大都市法）によって、大阪府と大阪市で協議会を設置し、特別区域はどこにするのか、大阪府と特別区の事務分担・税源配分・財政調整などを記載した「特別区設置協定書案」を作成すると規定。特別区設置協定書案が府市両議会でも可決されれば、「案」が外れて特別区設置協定

書となり、これについて大阪市民に住民投票で賛否を問うのも大都市法の定めによる。住民投票で賛成多数にならないければ大阪都構想は実現できない。

住民投票で否決されたので廃止された協議会は、二〇一七年六月、ふたたび、「大都市制度（特別区設置）協議会」（通称、法定協議会）として設置された。

二〇一七年六月から二〇二〇年二月末に計三三回開催された法定協議会は、二〇一五年の住民投票で「反対」した人たちを、つぎの住民投票では一人でも多く「賛成」に回らせることに注力してきたといっている。五年前の制度設計をベースに事務局が作成した制度素案をたたき台として、住民投票で反対票を投じた人びとが反対するにいたった要因を一つひとつ潰すかたちで修正している。これが維新流の「バージョンアップ」なのだろうが、でっち上げのような改革効果額が謳われたり、コスト削減の挙句、本来転倒な事態になったりしており、大阪都構想が本質的に抱える問題を隠したまま、場当たりの修正を重ねた印象がぬぐえない。二度目の法定協議会の三年間の軌跡を「反対要因潰し」の視点から分析する。

ジグザク走行の法定協議会

法定協議会の具体的な協議内容に入る前に、協議会運営に大きく影響してきた大阪の政局についてのべておく。二〇一七年六月に設置された法定協議会は、大阪府知事、大阪市長のほか、大阪府議九人、大阪市議九人の計二〇人の委員で構成される。二〇一九年三月までの法定協議会を政党別にみると、最大勢力の維新は、今井豊・大阪府議が協議会の会長で、委員は吉村市長（当時）、松井知事（当時）のほか、府議三人、市議四人。自民党は府議三人、市議二人、公明党は府議二人、市議一人、共産党は市議一人となっている。これは大阪府市両議会の会派構成に基づき選出された人数だ。

法定協議会で何らかの採決をとる場合、会長を除く委員一九人の多数決となるが、維新の委員は九人なのでギリギリ過半数に足りない。自民党と共産党は「政令指定都市の大阪市を半人前の自治体である特別区に分割、格下げするのは、住民自治、地方自治の破壊」などとして大阪都構想には一貫して反対している。そこで公明党の四委員がキャスティングボートを握るが、公明党は状況次第で維新にくつついたり離れたたりし、法定協議会の行方を翻弄してきた。

二〇一七年六月の法定協議会再設置の際、「大阪都構想は二〇一五年の住民投票で決着済み」とする自民党と共産党は反対した。再設置されたのは、府市両議会で公明党が「設置に賛成」したからだ。しかし、同年一〇月の衆院議員選挙で維新の国政政党「日本維新の会」が議席を一四から九に減らして敗北すると、公明党は法定協議会で大阪都構想の問題点を鋭く突く主張をはじめた。

二〇一九年に入り、同年四月の統一地方選挙を目前にした法定協議会は荒れた。選挙までに協議を決着させて大阪都構想実現に道筋をつけようとする維新に対し、自民党と公明党は共同歩調をとって今井会長の議事運営が強引で恣意的だと非難。法定協議会を終結させなかった。維新は、松井知事と吉村市長が辞職して立場を入れ替えて選挙に出馬する奇策「クロス戦」に打って出ると表明。四月の統一地方選挙と同日実施された府市首長ダブル選挙は、維新VS自公で激突する構図となった。

ところが、首長ダブル選挙で維新が大勝すると、公明党はコロナと大阪都構想賛成に方針変更し、二〇一九年六月に再開した法定協議会では特別区設置協定書を仕上げるべく維新に協力することとなる。

ただし、もはや維新にとって公明党の協力は必要条件ではない。二〇一九年四月の大阪府議選・大阪市議選で維新

は議席を増やし、自民党は議席を減らした。そのため、法定協議会の委員構成では、自民党府議が三人から二人になり、維新府議が三人から四人に。維新委員は計一〇人になり、過半数を確保したからだ。

市民にメリットを示そうと登場した

「大阪都構想の経済効果」

公明党が維新側にたったことで議論が紛糾しなくなり、現在の法定協議会は、特別区設置協定書案の仕上げまであと一步のところになっている。制度設計が五年前に大阪市民が否決したものと明らかに変わったのは、「大阪市を五つの特別区に分割する」だったのが、今回は「四つに分割する」となったことだ。

そのほか、この三年間で制度案をどういじくり回したか細かい点をみていくが、大阪市民の意識調査を照らし合わせるとうわかりやすい。

二〇一五年五月一七日の住民投票一カ月前の四月六日、新聞社やテレビ局が共同で行った大阪都構想の世論調査結果が公表された（四月四、五両日に実施、大阪市民一〇一五人が回答）。翌月に迫った住民投票で賛成するか、反対するかという問いの回答は、賛成三六・七％、反対四七・

五％。前月の同じ世論調査では賛成四三・一％、反対四一・二％だったのが、四月になり賛否が逆転した。この世論調査では賛否についての理由も聞いており、四月六日公表の調査で反対派の理由は多い順からおもにつきのようなものだ。

- 一、メリットが分からない（四一・〇％）
- 二、住民サービスがよくなる（一三・八％）
- 三、行政の無駄減らしにつながらない（一〇・四％）
- 四、大阪市がなくなる（一〇・三％）

反対理由のトップは「メリットが分からない」である。大阪都構想は「二重行政の解消」と「ニア・イズ・ベター」が二大看板だ。しかしながら、大阪市を廃止して「大阪府と大阪市の二重行政を解消」した結果、どういう市民的メリットがあるのかみえてこない。「ニア・イズ・ベター」もそうだ。特別区になれば何がどう便利になるのかなど、ベターの具体像がわからなかった。多くの市民はそれを感じ取っていたのだ。

二〇一七年六月からはじまった法定協議会では「市民にもっとメリットをみせよう」ということになる。二〇一七年一月九日の第四回法定協議会で、維新の辻淳子市議が「数字でわかりやすく示すこともふくめまして、本来の制

度改革がめざす効果の本質、これが住民の皆さんに正しく伝わるようにする必要があるのではないかと思います」と提案。これをうけて、松井知事が「効果が数値化できるのかどうか、数値化しようと思うと、学者の先生だとか有識者の皆さんに数値化方法もふくめて対応していただかなければできませんので、できるかどうか関係部局に指示して検討させてもらいます」と返答し、「数字で示す」方針が決まった。

大阪市は「大都市制度改革の経済効果」の算出を業務委託する民間事業者を公募するが応募がなく、二〇一八年四月、二度目の公募に応募してきた学校法人「嘉悦学園」（東京都江東区）が委託事業者に決まる。

嘉悦大学付属経営経済研究所は二〇一八年六月に報告書を提出。人口約二七〇万人の大阪府を四つの特別区に分割すれば、各特別区の人口規模は約六〇〇七〇万人になる。それにより、年約一一〇億円の行政運営コストが削減でき、その一一〇億円を公共事業や市民サービスに投下することによる経済効果が一年で最大約一兆一五〇〇億円という内容だった。

これが公表されたとたん、経済学や地方財政学などの学者たちから批判が噴出。人口規模が四分の一になれば、行政運営コストが年一一〇億円も節約できるという根拠が

ないのだ。嘉悦学園の報告書は全国の自治体の実績値に基づき、住民一人あたりの行政運営コストが最低になるのは人口約五〇万人の自治体であるとし、大阪市は四分割によって一つの自治体の人口規模が五〇万人に近づくので行政運営コストが下がるとしている。しかし、人口規模の大きな市で行政運営コストが高くつくのは、都会なので物価が高いのが主たる要因である。大阪市を四分割したところで、いきなり田舎になったりはしない。逆に、四分割によって地価をはじめとする物価が急落するならば、大阪市内は大不況に見舞われるということで、そのほうが大問題である。

二〇一九年八月二六日の第二五回法定協議会で、報告書を作成した嘉悦大学付属研究所の教授らを呼んで、質疑応答が行われた。ここで公明党の肥後洋一朗委員（大阪府議）が、どうしてそんな巨額の行政運営コストが節約できるのか質問する。

肥後洋一朗委員（公明党、大阪府議） 具体的にどうすれば年間一〇〇〇億円もの財政効率化効果を捻出できるのか。特別区は財政効率化効果をどうすれば捻出できるのか具体的に教示をお願いします。

真鍋雅史教授（嘉悦大学付属研究所） 具体的に申し上

はない。大阪市を廃止して設置される四つの特別区は、それぞれ独立した基礎自治体だ。どんな市民サービスを実施するのか、あるいは削減するのかという予算執行は、各特別区長と特別区議会が決定する。

さらにいえば、「住民サービスが維持されるのか」が法定協議会で議論されること自体、大阪都構想が抱える本質的な矛盾をあらわしている。大阪市の四つの特別区に分かれれば、基礎自治体としてやってきた業務を四つに分かれて実施することになるので、効率が悪くなって行政運営コストは増大する。増大分の費用を捻出するため「市民サービスが削られる」という議論になるのだ。嘉悦学園の報告書のように成りゆきにまかせていけば自然に行政運営コストがどんどん削減され、市民サービスの予算が増える制度設計ができるのであれば、市民サービスの維持云々という議論はそもそも必要ない。法定協議会でもこの矛盾は指摘された。

川嶋広稔委員（自民党、大阪市議） 特別区設置協定書に「（住民サービスを）維持する」と書いたからそれでええねんというのはイージーすぎる。財政的な裏づけがないままの議論になっている（二〇一九年十一月五日、第二八回法定協議会）。本当に特別区設置によって（行政

げるとするのは非常に難しいところでございます。あえて申し上げれば、特別区になると小さくなりますし、役割も明確になりますので、地域住民の小さな声を拾っていただいて、そういうことの積み重ねが民主主義のプロセスを経て補完性の原理の発現ということで財政効率化効果が生まれてくると考えております。

一〇〇〇万円もの業務委託料を払って作成した嘉悦学園の報告書は、一〇〇〇億円や一兆円など登場する数字こそ景気がよく具体的だが、その内容は抽象論にとどまっている。

大阪市民への住民サービスは維持すると記載

五年前の世論調査で二番目に多かった反対理由は「市民サービスがよくなりません」である。この回答を選んだ人は、「大阪都構想によってかえって市民サービスが劣化するのではないかと危惧している」と考えられる。

そこで、法定協議会で協議した結果、「市民サービスの維持」を明確にするため、特別区設置協定書に「大阪府が実施している住民サービスの水準や内容を維持する」と記載することとなった。記載するだけであつて法的な拘束力

財政効率化の）効果が生まれるなら、特別区素案（大阪都構想の制度案）に入れるべきじゃないですか？ 嘉悦学園の報告書の一兆円だって素案に書けるんですか？ 毎年、一〇〇〇億円の効果があつて、その一〇〇〇億円です。どうしますって書けますか？ 現実的に特別区側にとんでもないしわ寄せが行くのを危惧しているんです（二〇一九年十二月一日、第三〇回法定協議会）。

コスト削減をめざして支離滅裂な「合同庁舎」に

世論調査の反対理由で三番目に多いのは、「行政の無駄減らしにつながらない」というものだ。五年前の住民投票のときは、大阪都構想の制度案は特別区庁舎を新築する計画で、この建設費用やシステム改修費などで、約六〇〇億円のインシャルコストがかかると試算されていた。諷刺文句の「二重行政の解消」には行政の無駄がなくなるような響きがあるが、かえって莫大なコストがかかるのとわかり、大阪都構想に幻滅した市民も多かったはずだ。

そのため、法定協議会ではコスト減らしが熱心に行われる。特別区庁舎を新築するのは止め、現在の大阪市内二四行政区の区役所の建物を目いっぱい使うこととする。四特別区のうち、大阪府役所（大阪府北中之島）のある特別

区はこれを特別区庁舎とする。ほかの三特別区は現在、行政区の区役所である建物の一つを「特別区庁舎」に看板を掛け替え、ほかの区役所にもタコ足で職員を配置。大きな箱がない二つの特別区ではそれでも職員がはみ出すので、スペースに余裕のある大阪市役所に間借りさせるといふ。「中之島合同庁舎」と名づけているが、三つの基礎自治体（特別区）の職員が同居する奇妙な役所である。特別区職員を現在の区役所にばらまくタコ足配置と合わせて、法定協議会での指摘を紹介する。

山中智子委員（共産党、大阪市議） なすべき庁舎建設も行わず、各区役所などに職員を詰め込んだうえ、なお入り切れない職員は中之島庁舎に配置し、三つの特別区の職員を同居させる間借りの合同庁舎にいたってはもはや何をかいわんやだと申し上げたいです。災害時どうするのか、日常業務ができるのかということもありますし、住民はいつたどこへ行けば目的が果たせるのか右往左往しなくてはなりません。なにより自治体職員は住民とともにあるべきなのに、その自治体に住んでもいなければ通勤もしない。その自治体に足を踏み入れることなく暮らしている。そんなことで地域の問題点や住民の願いがわかるはずがないと思います（二〇一九年一二月

二六日、第三一回法定協議会）。

大阪都構想で大阪市はなくなるらない？

世論調査で「大阪都構想に反対」と回答した人のうち一〇・三％は、その理由を「大阪市がなくなる」からと答えた。これには維新も頭が痛いはずだ。大阪市の廃止せずに大阪都構想をやりとげるのは不可能である。法定協議会でいくらか制度案をこねくり回しても、この反対理由には対処できない。そこで維新は、党の松井代表（現大阪市長）をはじめ関係者が「大阪市はなくなる」という事実を絶対に認めない方法を選んだ。一部の例を紹介する。

二〇一八年四月一三日「経済人・大阪維新の会」（維新を応援する会社経営者らの団体）が主催した報告会「大阪都構想を実現しよう！」での松井知事の発言

「反対派はもうずっといます。「大阪市がなくなる」、何かといえば「コミュニティが破壊される」。大阪都構想が実現すれば、ミサイルが飛んできて大阪市内エリアが消滅するようなことがありますけど、そんな大層な話じゃありません。

二〇一九年三月二日 大阪府知事選挙告示日、大阪市

長から知事に鞍替え出馬した維新の吉村候補を応援する松井知事の街頭演説

大阪都構想は大阪市がなくなるという話ではありません。反対派は大阪市がなくなると不安を煽っているだけです。この駅前が消えてなくなるのか、皆さんの住んでいるコミュニティがなくなるのか、そんな話じゃない。

必死に「大阪市がなくなる」という事実を打ち消すのは、「大阪市がなくなる」から大阪都構想に反対する人びとの心変わりが期待できるからでもあるし、「大阪市がなくなる」のを知らず大阪都構想に賛成している人びとを蒙昧の状況に留め置き、今回の住民投票でも賛成させるためだといふほかない。

「バージョンアップもどき」でも悔れない

法定協議会で行われている制度案の修正作業やメリットの数値化などは、小手先の「バージョンアップもどき」に過ぎないが、二度目の住民投票への対策と考えると、これは決して悔れない。

五年前の住民投票結果は賛否が一万七四一票差だった。約七〇万人の反対者のうち五〇〇〇人ちよつとが「賛成」

に意思変更すれば、賛成多数となる。一％に満たない人が反対から賛成に変われば、それで賛否が逆転するのだ。法定協議会で積み重ねてきた「バージョンアップもどき」によって、反対者が雪崩を打って賛成に変わることはないにせよ、一〇〇人に一人くらいなら「前の制度設計よりよくなった」とつぎの住民投票では賛成票を投じることは十分あり得る。維新は大阪都構想の住民投票が有権者約二二〇万人のなかで五〇〇〇人を奪い合う大激戦であることを十分認識し、あらゆる手を打っているといえよう。

新型コロナウイルスで緊急事態宣言が発令される事態になっても、大阪都構想は「一月上旬に住民投票」という方針が維持されている。市民生活がウィルス禍の緊張や混乱から脱しきれない状況で、住民投票の日を迎えることになるかもしれない。まだ半年ある。それまでの間に大阪市民は、「二重行政の解消」「行政運営の無駄がなくなる」とはいえないこと、「住民サービスを維持する」と特別区設置協定書に書いてあっても保障するものではないこと、など、「大阪都構想の真のすがた」を冷静に見抜けるように市民力を高めておく必要がある。