

なぜ大阪市廃止・分割に反対するか

高寄昇三

元甲南大学教授

はじめに

二〇二〇年十一月一日、大阪市廃止をめぐる住民投票実施の予定となった。さきの住民投票から五年が経過し、政党大阪維新の政治勢力は、前回の住民投票時より、はるかに強大となっている。

しかし、大阪維新が提唱する、大阪都構想・中核市並み特別区・二重行政淘汰・大阪経済復興・市民生活向上のすべてが、実現不可能な選挙対策用のビジョンであることが、露呈しつつある。

これまで大阪都構想にのみ関心が注がれ、そのため犠牲となる、大阪市廃止による政令指定都市のメリット、大阪

市・行政区の連携による生活行政の充実などは無視されてきた。しかし、大阪市廃止・分割が、大阪経済のみでなく、市民生活にあっても致命的打撃となることを検証し、市民に訴え、再度、住民投票に勝利しなければならない。

顔のみえない巨大特別区の設置

一つ目の懸案事項は、特別区制の欠陥である。市民にとつて切実な問題は、特別区がどうなるか、そして特別区による生活行政がどうなるかである。大阪維新は、大阪市廃止によって、特別区を創設し、区長公選制を実現すれば、区の独立性は拡充され、市民生活も充実するとの改革

ビジョンを提唱してきた。しかし、大阪市廃止という厳しい現実を度外視した、安易な構想は悲惨な区政と化すのではないか。

第一に、改革案では人口七〇万人の巨大特別区となった。当初、大阪維新は、顔の見える特別区、中核市並みの特別区を描いていたが、七〇万人の巨大・均一区で、しかも行財政能力に疑問のある擬似自治体の設置となった。

どうしてこのような巨大特別区になったのか。特別区設置による改革効果は約一兆円と宣伝してきたが、実際は初期投資だけで六五〇億円が必要であり、さらに設置後の運営費もどうみても膨大な赤字が予想されるため、大規模な特別区でのコスト削減を狙うという姑息ともいえる対応である。

第二に、大阪維新は公選区長制ですべてが解消され、十分な行政能力をもった区長が誕生するという希望的ビジョンを宣伝してきた。しかし、公選区長は大阪市・大阪市長廃止の代償としての区長制である。

公選区長は、大阪市・大阪市長が担ってきた役割を果たせるはずがない。政令指定都市という防衛網がなくなり、府經由方式による区税・補助金・区債などについては、府の行政指導・届出・許認可などをうけなければならない。結果として政府・府との交渉力をみても、四区統一の共

同歩調がとれるか、また統一ができたとしても、府への陳情は、政令指定都市ではないので、立場の弱い陳情となる。

第三に、特別区の権限・事務事業配分である。現実水道・消防は大阪府、交通局は民営方式、特別区は福祉・衛生と、大阪市の事務事業は四分五裂と化する。さらに特別区は、総合処理のため多数の事業を行う一部事務組合の創設を余儀なくされる。

このような状況では特別区は、総合的行政として生活行政ができるはずがない。本来、生活・経済圏が一体である大都市は、本庁・行政区との連携・調整関係という相互補完体制で、大都市行政を処理してきた。人為的に解体し、無数の行政機関・民間企業に分裂させては、責任ある区政ができるはずがない。

第四に、特別区は、分割特別区、さらに政令指定都市でないハンディのため、災害などの突発事態に直面すると機能不全となり、悲惨な状況と化すのではないか。府は中二階の中間団体で、行財政システムによる支援で自腹を切つて救済しないだろう。

また特別区は分裂し、統合力を発揮できない。特別区間の利害対立も発生し、大阪市なき特別区では、本来の都市行政機能すら発揮できない状況となる。かつての大阪市の補完・総合機能なきままに、区政の混迷に直面しても、後

の祭りとなる。

特別区財政の脆弱化と生活行政破綻

二つ目の懸案事項は、特別区財政の問題である。大阪市民は、大阪府が広域・開発行政を、特別区が生活行政を分担することで、生活行政が向上すると信じている。しかし、大阪府が府税で開発行政をするのではない。大阪市の市税を財源として事業をするので、特別区の税財政が豊かになるのではない。

財政調整もあり、必要な財源は保証されるといわれているが、実際は、財政力は大阪市と比較して激減する。大阪市の財源（市税・交付税）は、表のように配分されるが、予想以上に過酷な状況に陥るのではないか。

第一に、特別区の自主税源として区税は、大阪市の市税と比較し、自主税源は大阪市の二〇分の一から、三分の一に激減する。財政調整措置で財源補填があるとしても、特別区の財政自主性は脆弱化する。

第二に、特別区税は個人市民税くらいで、法人市民税のみならず、固定資産税まで財政調整財源となってしまう。固定資産税喪失は財源のみでなく、固定資産情報に基づく行政、たとえば空き屋対策・災害被害額支援など、さまざま

まな行政に支障をきたす。

第三に、財政調整

整は国の地方交付税でなく、大阪特別区を一体にした特殊な合算方式が適用され、大阪府による財政調整となる。交付率をめぐって府・特別区の紛糾が頻発するだけでなく、扶助費を抱えた特別区は、少子高齢化の進行で将来きわめて苦しくなる。

第四に、交付金は、大阪市の事務事業を府・特別区で配分するための財源措置である

表 大阪市税の府区配分状況（2016年度）

大阪市市税	内 訳	大阪府・特別区財源	
		目的税交付金 合計833億円	大阪府369億円 特別区464億円
目 的 税 (調整税源)	都市計画税560億円 事業所税273億円		
大阪府税源 (調整税源)	法人市民税1,224億円 固定資産税2,750億円 土地保有税・交付税等	財政調整財源 合計4,664億円	府財政調整額1,031億円 特別区財政調整額3,633億円 (府22.1%・特別区77.9%)
特 別 区 自 主 税 源	個人市民税1,465億円 市町村たばこ税301億円 地方消費税交付金596億円	特別区自主税源 合計2,362億円	特別区税2,362億円 (自主財源比率36.5%)

(出所) 第14回大都市制度（特別区設置）協議会（2018年8月24日）資料「財政調整」財政13頁。

が、東京都では事務事業を大半東京都が引き継いだので、全額東京都財源となっている。この点、大阪特別区は府営住宅などを負担するので、府・特別区配分となっている。結果として財政調整比率は東京特別区五五%、大阪特別区七八%と、優遇されているようにみえるが、大阪特別区は大阪市事務事業の移管比率が約四割大きいためである。

第五に、東京特別区と比較してみると、大阪特別区の財政力は貧困そのものである。二〇一六年度で一人あたり区税は、東京特別区一一・二万円、大阪特別区六・六万円、交付金は、東京特別区一〇・六万円、大阪特別区一一・八万円、区税・交付金合計は東京特別区二一・八万円、大阪特別区一八・四万円、三・四万円（一八・五%）の差がある。特別区の事務事業配分比率四割差で補正すると、実質的格差は約六・五割程度の差となる。

歳出額は東京特別区三兆六〇二六億円、人口九三三・五万人、一人あたり三八・九万円、大阪特別区二三・九万円で、一・六二倍の差、事務事業比率が実質的に四割高いので補正すると、東京特別区五四・〇万円となり、約二・三倍の差となる。東京特別区との比較で区税約四割、財政調整後でも約二割、歳出で約七割、事務事業補正で約二・二倍の財政力格差がある。特別区財政はどうみても、大阪市民の生活を守る財政力はない。

大阪市なき経済振興は失速する

三つ目の懸案事項は、大阪都市圏の経済振興策である。大阪市廃止は、大阪府による強力な経済戦略の実践のためであったが、制度をいじくったくらいで、大都市経済が再生するはずがない。

第一に、東京の成長は、首都という政治的・経済的地位によって、全国経済の集積メカニズムが作用しているからで、東京府・市が合体し、都制になったからではない。

第二に、地方団体が都市産業基盤を整備したから経済成長するのではない。経済成長の原動力・推進力は、首都の集積メカニズムを通じた内発的な経済イノベーションであり、自治体によるインフラ整備ではない。

大阪はIR・万博をめざしているが、経済刺激効果はあるものの、所詮、投資の乗数効果や消費効果による一過性のもので、新産業創出効果は未知数であり、いずれにしても持続的成長のエネルギーにはならない。

第三に、都市振興は、都市内新産業の創出・地域循環経済の形成などを通じて自己経済力を涵養し、ついで外部依存型開発として企業誘致をはかっていくのが手順である。都市基盤整備と企業誘致を一体的にめざすのは、リスクな戦略である。こんなにちでは、知識文化産業・医療産業・

観光産業など、脱工業化社会にむけてシフトする産業が、都市経済の牽引力となるであろう。

第四に、大阪大都市圏経済の中核機能である大阪市廃止は、大阪経済の求心力・遠心力の喪失となる。大阪都構想は、都市間競争に勝ち抜くための大阪市廃止を目標んだが、逆効果で経済地盤沈下が進むであろう。大阪経済の求心力が衰退すれば、逆にストロー効果で東京に経済力を奪われ減退する。都市景観・技術力・情報発信力などの、都市力の蓄積が急がれるのである。

大阪市廃止の政策効果はマイナス

四つ目の懸案事項が、府集権主義による大阪市廃止・特別区設置効果である。二〇一九年八月、大都市制度（特別区設置）協議会で、特別区設置効果一・四兆円削減（嘉悦大学付属経営経済研究所）が討議されたが、数値を精査すると、現状より約四〇〇〇億円の増加となった。要するに制度・行政改革の効果推計は簡単でないといえる。⁽³⁾

第一に、大阪市分割・四特別区設置によって歳出は膨張するが、歳入は伸びない。事務当局は、特別区の長期収支八〇〇億円と試算しているが、人件費・運営費・整備費を極限まで圧縮した、机上演習的推計である。結果として残

された節減策は、当初の九区が七区・五区となり、最終的には規模の利益を求めて、四区という大規模区となった。そのため、かつて区庁舎問題は、旧大阪市庁舎に二区の一部が入居する三区同居という異常事態となっている。四区制で区費削減に苦勞しているが、結果として、区民の区へのアクセスコストは倍増し、区行政費削減が区民へ転嫁されるだけである。

第二に、二重行政の淘汰である。特別区設置の費用捻出のためにも、二重行政の消滅で当初四〇〇〇億円の効果があると目算をはじいたが、実際は一億円にしぼんでしまった。二重行政なるものは、複数の類似施設があるからでなく、文字どおり二重の許認可行政などの行政システムの無駄である。

また複数施設が存在しても、行政需要があれば行政の無駄といえない。病院・学校・美術館など、地理的条件・利用目的などで存在価値がある。府立大学・市立大学にしても、廃止でなく統合であり、節減効果はほとんどない。

本当の二重行政は、行政の二重監督の無駄である。典型的事例として、政令指定都市大阪市廃止で、特別区では国庫補助金・交付税・区債などの事務は府経由方式となる。そのために発生する行政ロスは、行政の遅滞などを考えると、数億円は下らないであろう。むしろ大阪市廃止・特別

区設置によって新たな二重行政が生まれるのである。

第三に、大阪市廃止という犠牲を償う国の地方行政財政制度の不備である。大阪都構想なる改革は、大阪市廃止だけを急ぎ、政府交渉でそれにとまう法令改正の取り組みもきわめて不十分である。なかでも致命的欠陥は、交付税の合算方式である。一般市町村の個別算定方式と比較して、約二七〇〇億円の財源喪失という不都合な算定となっている。特別区は独立自治体である。国家財政の都合で特別区を行政区並みに処理するのは憲法違反である。⁽⁴⁾

東京都の場合、東京都は交付税の不交付団体であり、特別区も富裕団体が多いので、都・区調整で実害はない。しかし、大阪府・市とも交付団体で、合算方式のデメリットは甚大である。そのため四区案も財政力格差の縮小のための苦渋の決断といえる。大阪維新は、大阪市を廃止するならば、政府交渉で交付税における特別区個別算定方式を勝ち取るだけの、政治力を発揮すべきであった。

住民投票勝利の方程式

五つ目の懸案事項が、住民投票の選挙戦術である。大阪市の存続派は、廃止反対だけでは市民にアピールできず、大阪経済振興の処方箋もなければ企業の賛同を得られない

と、反省が迫られている。しかし存続派が、大阪市廃止・分割の回避が市民生活の維持に不可欠であること、また内発的な経済イノベーションが大阪経済復権の決め手となることを、スローガンとすることで、市民の共感を呼ぶであろう。

住民投票の勝利には、第一に、大阪市民への情報の周知徹底である。きたるべき住民投票は大阪市民の命運を決定する重大な投票であるが、市民には改革の実態が知らされていない。法定協議会でも住民投票の意義を軽視し、大阪都構想の粉飾に腐心している。

大阪維新の大阪経済の振興・公選区長による生活拡充は妄想に近いスローガンで、大阪市民は、イメージ操作に幻惑されることなく、冷静に判断し投票することが問われている。

第二に、大阪維新がめざす都制は、戦時体制の遺物であり、都市経営体としては悪しき制度である。府県制として本来の広域・調整・補完行政による市町村監督行政と都市自治体として都市経営行政を分担する変則的制度である。

二兎を追う行政は、東京都をみても、どこに行政責任があり、財政がどうなっているのかわからない伏魔殿のような存在である。とても卓抜した都市経営ができる、行政システムではない。なによりも政令指定都市大阪市廃止は、

- 大阪の自治を考える研究会『いま一度考えたい 大阪市の廃止・分割——その是非を問う住民投票を前に』公人の友社、二〇一五年。
- 高寄昇三『大都市問題の専門家が問う 大阪市廃止と生活行政の破綻——市民連合』による住民投票勝利への戦略』公人の友社、二〇二〇年。

『市政研究』最近号

第206 (冬季) 号 2020年1月

特集●総合計画はなぜ必要か

総合計画はなぜ必要か	西寺 雅也
総合計画に基づく計画的な行財政運営	鈴木 洋昌
総合計画と市民参加	澤井 勝
マスタープランの策定をとおしてみた大阪市政の課題(上)	大谷憲一郎
欧州議会議員選挙と〈ポピュリズム〉勢力	薬師院仁志
大都市制度(特別区設置)協議会において 「明らかにならなかったこと」と「明らかになったこと」	川嶋 広稔

戦後の地方分権の流れに逆行する行為であることを認識すべきである。

第三に、大阪市消滅派は、行政機関を活用し、公費で大阪市廃止のメリットを強調し、市民を洗脳できる、有利な状況にある。本来、競争条件平等であるべき住民投票にあって、大阪市存続派はきわめて不利な状態にある。この窮地を打開する戦略は、市民連合しかない。

さきの選挙では、大阪維新対既成政党という対立構図で、反対派は理念なき野合として、格好の攻撃標的となった。大阪市存続の旗印のもとに、広汎な市民層結集を掲げる戦術がベストである。政党・組合の傀儡団体と誇られても意に介することはない。選挙資金も公募方式のクラウドファンディング方式、マンパワーもボランティア方式と、市民運動をベースとして総力戦で臨めば、勝利は夢ではない。

住民投票が、あたかも大阪市廃止の合意確認の投票の感があるが、制度・システムとしては、大阪都構想を否定し、大阪市存続で市民生活を守る、最後のチャンスでもある。大阪市民の洞察力と奮起が待たれる。

(注)

- (1) 高寄、二〇二〇年、六六～六七頁、参照。
- (2) 同右、六九～七〇頁、参照。
- (3) 川嶋広稔『大都市制度(総合区設置及び特別区設置)の経済効果に関する調査検討業務委託報告書』(学校法人嘉悦学園) に関して(二〇一九年八月二六日) 九～一一頁、参照。
- (4) 前掲(1)、四七～四八頁、参照。

(参考文献)

- 高寄昇三『虚構・大阪都構想への反論——橋下ポピュリズムと都市主権の対決』公人の友社、二〇一〇年。
- 橋下徹・堺屋太一『体制維新——大阪都』文春新書、二〇一一年。
- 高寄昇三『大阪市存続・大阪都粉碎の戦略——地方政治とポピュリズム』公人の友社、二〇一一年。
- 砂原康介『大阪——大都市は国家を超えるか』中公新書、二〇一二年。
- 辻山幸宣・岩崎忠編『大都市制度と自治の行方——第七回自治総研セミナーの記録』公人社、二〇一二年。
- 栗原利美著・米倉克良編『東京都区制度の歴史と課題——都区制度問題の考え方』公人の友社、二〇一二年。
- 藤井聡『大阪都構想が日本を破壊する』文春新書、二〇一五年。