

大阪都構想の致命的欠陥

2020年10月2日

弁護士

片木淳

元大阪府総務部長

元大阪市経済局参事

元早稲田大学大学院教授

大阪都構想の致命的欠陥（ポイント）

1. 市民に最も近い基礎自治体である大阪市から広域自治体の大阪府へ権限と財源を移管するものであり、**地方自治の原則（市町村優先の原則）に反する**。逆に、大阪府の権限と財源を大阪市に移譲し、同市を大阪府から独立させる「**特別自治市構想**」を推進すべきである。
2. **大阪の成長を阻害してきた要因は、わが国のいきすぎた中央集権体制に起因する東京一極集中の下、大阪産業構造の転換が遅れたこと等によるものであり、いくら制度をいじっても、それだけで大阪経済が浮揚するものではない**。それどころか、**大阪市を消滅させる大阪都構想では、同市の指定都市としてのメリットが失われ、さらなる大阪の地盤沈下をもたらす**。
3. 大阪府知事に権限を集中しても、それだけでは、「**二重行政**」問題の解決にはつながらない。むしろ、地方自治の原則に反する、**国と大阪府の大阪市に対する「関与」こそ、廃止すべきである**。
4. 大阪都構想では、**財政調整が不十分なため、特別区が財政難に直面することは必至である**。その結果、**財源不足、職員不足に陥り、たとえば、脆弱な防災体制のため南海トラフ地震等の災害に対応できないなど、多くの行政分野で大阪市民に壊滅的打撃をもたらす**。
5. **安易に東京都制の「猿まね」をしている**。現状の**東京都制こそ、時代遅れの制度であり、むしろ、市町村優先の原則（補完性の原則）に立った、東京都制の改革が求められており、モデルとすべき対象ではない**。

目次

大阪都構想の致命的欠陥（ポイント）	1
はじめに	3
I 大阪都構想の概要と制度設計の問題点	5
(1) 区割り・区の名称	5
(2) 区議会議員の定数	6
(3) 地域自治区・区役所・地域協議会	6
(4) 事務分担	8
(5) 職員の移管（特別区・大阪府への職員配置）	9
(6) 財源配分と財政シミュレーション	10
(7) 財政調整	13
(8) 財産・債務	15
II 大阪都構想の致命的欠陥	16
(1) 二重行政の解消	16
(2) 広域機能の一元化	17
(3) 身近な基礎自治体の充実	21
おわりに	22
（参考文献等）	22

はじめに

筆者は、2012年、『地方行政キーワード』（同年3月追補）や雑誌『公営企業』（同年5月号）で「大阪都構想」を批判して以来、これまで一貫してその問題点を指摘してきた（参考文献）。

幸い、同構想は、2015年5月の住民投票において、大阪市民の賢明なる判断により否決され、橋下徹市長（当時）は、「究極の民主主義で決まりました」と敗北を認め、政治家を引退した。

にもかかわらず、その後、その後継者である吉村大阪市長と松井大阪府知事（当時、その後相互に入れ替わる）によって蒸し返され、本年8月28日には、「特別区設置協定書案」が大阪府議会において、9月3日には大阪市議会において可決され、2度目の住民投票が10月12日告示、11月1日投票の予定で行われることになっている。

一般に、国会にも、地方議会にも、「**一事不再議の原則**」があり、同一会期中に同じことを何度も繰り返して審議できないのが原則である。大阪都構想についても、一度、決着がついた住民投票を、特段の事情変更もないのに、再度蒸し返すことは、市政と市民生活の安定という観点からも、それにかかる多額の経費という点からも、本来許されるべきものではない。にもかかわらず、今回、数の力によって、それを強行したことは、それ自体批判を免れないものである。

しかし、2度目の住民投票が現実に強行され、大阪都構想の是非が法的拘束力を持って、判断される以上、これに反対の意見をもつ者は、面倒でも、繰り返し、その問題点を指摘することがその責務であろう。なぜなら、その是非は最終的に大阪市民が判断し、その責任もまた大阪市民自身が負うべきものではあるとはいえ、今回の大阪都構想にはあまりにも多くの致命的欠陥があり、このまま、大阪市民が一時の空気に流されて賛成してしまえば、将来に大きな禍根を残すことが危惧されるからである。

大阪都構想の欠陥は、大きく分ければ、次の2つである。1つは、その**制度設計の具体的な内容があまりにも杜撰かつ不合理**であるということである。「特別区設置協定書」案を審議した法定協議会においても、反対あるいはこれを懸念する立場から、様々な疑問点・問題点が指摘されたにもかかわらず、大阪維新の会側が真摯にこれらの疑問点等に応じて来なかったため、後述するように、未だに「特別区設置協定書」案自体の内容が煮詰まっておらず、杜撰かつ不合理なものとなっている。

2つ目のそれ以上に致命的な欠陥は、何のためにこの構想を進めるのか、その**基本的な考え方や論理が支離滅裂**なことである。なぜ、この構想を進めれば、大阪の成長がもたらされるのか、どのような二重行政が問題で、それが大阪都構想によってどう解消されるのか、地方分権の時代に大阪市を廃止して、なぜ、市民から遠い大阪府にその権限と財源を移管しなければならないのか、など多くの点で、人を納得させるような筋の通った説明がない。つまり、政策手段がどのような因果関係によりその政策目的の達成につながるのか、ということについての論理的な説明が欠落し、熱に浮かされたような感情論のみに基づく構想となっ

ているため、できの悪い落第生の答案のような、お粗末な内容のものとなっているのである。

さらに、大阪都構想による特別区への権限配分については、基本は現行の**東京都制を猿まね**しただけのものであるため、地方分権時代を迎えて基礎自治体（特別区）が担うべき権限が大阪府に取り上げられ、今後の東京都制の改革方向に逆行したものとなっている。

また、特別区の財政調整について、「**都区合算方式**」（後述）を取っているため、大阪市の分割によるスケールメリットの喪失に起因する各特別区の財政需要額の増加が基準財政需要額に反映されず、その標準的な行政の確保すら困難となっていることは、地方交付税法に違反するのみならず、地方自治を保障した憲法にすら違反する疑いがある。

たしかに、大阪都構想は、大阪市民が最終的に決定すべき事柄であるから、一度実験的に実施してみて、大阪市民が自ら頭を打つというのも、民主主義の学習と成熟という点で、意味がないわけではない。また、これほど、問題の多い、杜撰な大阪都構想を強引に主張してきた大阪維新の会とこれに途中から賛成した公明党に、今後数年間にわたり、大阪府市の政権与党等として、いかに問題の多い制度であるかを実際に体験させ、その結果の責任を問うていくというのも、わが国の政党の発展、成熟という意味でむしろ、意義あることであるのかもしれない。

しかし、それには、犠牲と弊害があまりにも大きすぎる。南海トラフ地震などの災害が起これば、大阪市民の生死に重大かつ深刻な結果をもたらす。今後 30 年以内に 70~80%の確率で起こると予想されている南海地震では、大阪市だけで津波による死者 11 万 9000 人と推定されており、特別区の災害対策の脆弱性によりさらに多くの死者が予想されるなど、大阪都構想が実現すれば、大阪市政全般にわたり大阪市民に壊滅的な打撃を与える（後述）ことから、**到底、実験が許される問題ではない。**

また、いったん大阪市を消滅させた後、これを復活させることは、現行法にそれを可能とするような規定はないため、極めて困難である。

そうであるならば、やはり、大阪市民が賢明な選択をすることに期待しつつ、事前に、理由を示して大阪都構想の欠陥と問題点を指摘し、明確にこれを批判しておくことこそ、必要かつ重要であり、長年、大阪都構想を批判してきた筆者の務めでもあろうと考える。

そこで、本稿では、以上の2つの問題点に絞って、さらに詳述することとする。

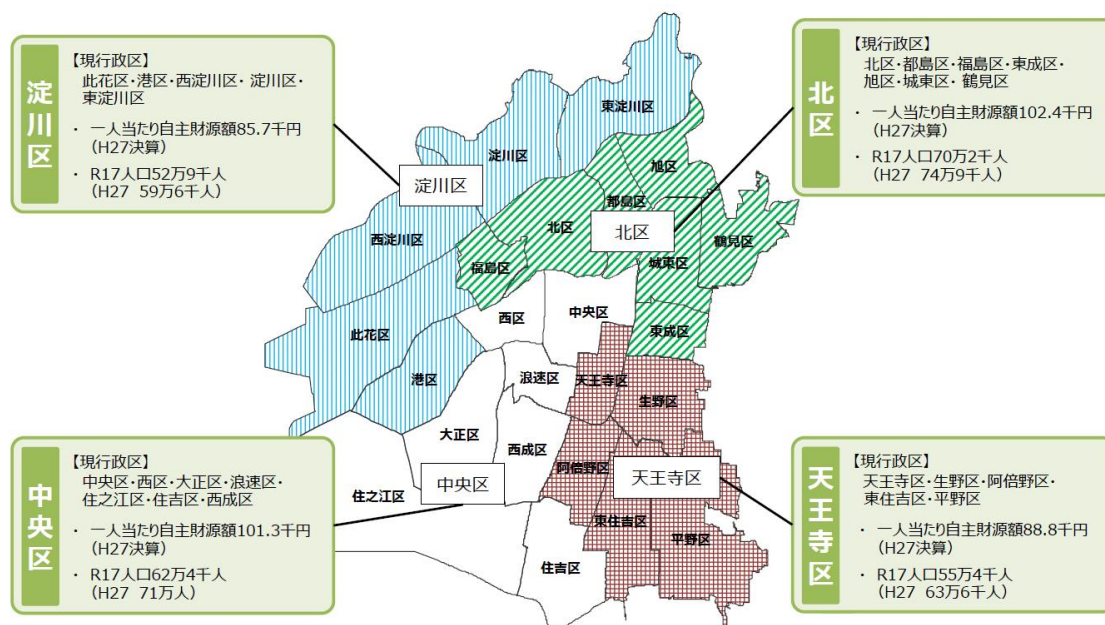
なお、大阪都構想の経緯など、さらに詳しい内容については、拙著『地方行政キーワード』（ぎょうせい、最新版の追補は、10 月末刊行予定）のほか、本稿の最後に掲げた参考文献等を参照されたい。

I 大阪都構想の概要と制度設計の問題点

説明の便宜上、まず、今回の大阪都構想の概要とそれぞれの問題点について述べる。

(1) 区割り・区の名称

ア 概要



大阪市を廃止し、4つの特別区を置くこととしている。区割りの基本的な考え方は、現在の24の行政区の区域をそれぞれ統合し、各特別区が独立した基礎自治体として、サービスを安定的に提供できるよう、区間の財政の均衡化を最大限考慮するとともに、各特別区間における将来推計人口（2035年を想定）の格差を概ね2倍以内にするとするものである。

【以上の出典:大阪府 HP「大都市制度の検討・取組みについて > 特別区制度（案）」「1. 区割り・区の名称」（更新日：2020年8月11日）等】

イ 問題点

しかし、その人口規模（2015年）を見ると、最小の淀川区で59.6万人、最大の北区で74.9万人、平均67.2万人と、現在の24の行政区と比較してあまりに巨大であり（今回の案では、従前の各行政区に地域自治区が設置されるが）、それだけ市民から遠い存在になってしまっている。このように巨大な特別区となったのは、財政負担の軽減を優先させた結果であり、「行政はできるだけ市民に近いところで決定され、行われなければならない」という補完性の原理（近接性の原則）に反する結果となっている。

また、各特別区間の税収格差も、予想以上に大きく、財政調整も、地方交付税の算定上、都と特別区を一体として一つの団体とみなす「都区合算方式」を採用し、特別区は交付税の

直接の対象から外されたため、十分な財源措置が行われず（後述）、各特別区間の顕著な福祉ニーズの格差とあいまって、今後、各特別区が財政難に陥ることが懸念される。

さらに、特別区の庁舎については、設置コストの削減を求める公明党の要求に応じて、新庁舎建設等をせず、現在の大阪市庁舎（中之島）をフル活用することとしたため、新北区、新淀川区、新天王寺区の本庁はそれらの区域外にある中之島庁舎に間借りすることとなり、さらに大阪特別区事務組合（仮称、後述）も同居する雑居状態となる。これも、財政負担の軽減を優先し、市民の利便性を無視するものであり、職員数の少なさと相まって、上述のように、たとえば、脆弱な防災体制のため南海トラフ地震等の災害に対応できない（河田恵昭「大阪市を壊滅させる未熟な大阪都構想案」P.18 以下）など、多くの行政分野で大阪市民に壊滅的打撃をもたらす。

（２）区議会議員の定数

ア 概要

区名	議員定数
淀川区	18人
北区	23人
中央区	23人
天王寺区	19人
合計	83人

区議会議員選挙の選挙区は特別区（大選挙区）とし、各特別区の議員定数は現行の大阪市会の行政区ごとの議員定数を積み上げ、議員報酬も減額後の現行報酬をベースとするとしている。

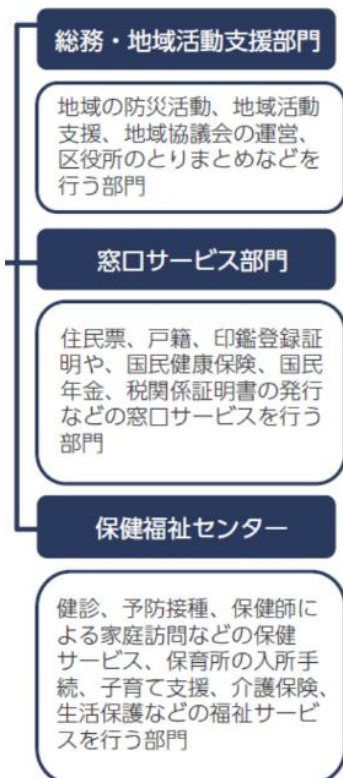
【以上の出典：「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020年8月28日）】

イ 問題点

議員の数があまりにも少なく、果たして区議会が担うべき役割を果たすことができるのか、疑問である。これも、市民の民主主義的な意思の反映より財政負担の軽減を優先させた結果である。

（３）地域自治区・区役所・地域協議会

ア 概要



- ・ 現在の 24 区単位で地域自治区を設置し、地域コミュニティを維持する。
- ・ 現在の区役所（地域自治区の事務所）で窓口サービス、保健福祉センター、地域活動支援などを実施する（上図）。区役所は現在の名称のままとする。
- ・ 地域自治区に地域協議会を設置し、地域住民の意見を区政に反映する。

【以上の出典：「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020 年 8 月 28 日）】

イ 問題点

「協定書」では、この地域自治区の事務所を「区役所」と呼称することとしているが、本来、「区役所」とは特別区の本庁舎を指すべきものである。このように、現在の 24 の行政区の名前だけを残すのは、大阪市の廃止と巨大な特別区の設置に対する大阪市民の怒りに対し、これをごまかそうとするものであり、姑息な策を弄したものといわざるを得ない。また、地方自治法上の地域自治区は、地域コミュニティに根差した、もっと規模の小さなものを想定しており、従来の行政区にこの名を冠することは本来の姿を逸脱したものといえよう。

なく、大阪府の事務となり、特別区は、「中核市並み」どころか、一部の機能しか持たない**2級の自治体に転落することになる**。

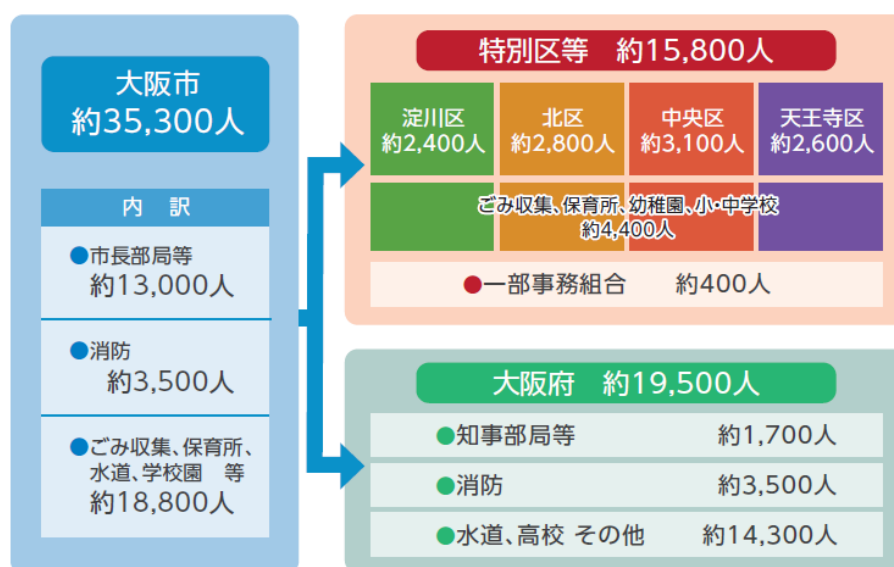
その反面、大阪市が消滅するため、福祉、教育、保健等の分野で、**高度な専門性が求められる事務**として、通常、都道府県と政令指定都市が担うべき事務を特別区が担うこととなるが、大阪市の廃止によりスケールメリットがなくなり行政コストが増加すること等により、財政力の弱い特別区では維持できない恐れが生じる。

また、介護保険事業、情報システムの管理、福祉施設の管理等 150 余りの多種多様な事務を共同処理するため、**巨大な一部事務組合（大阪特別区事務組合（仮称））**を新設することとしているが、これは、大阪市の廃止することがいかに問題の多いものであるかを如実に示すものである。法定協議会では、これらの点も含め、多くの問題点の指摘がなされたが、これまで、まともな審議・検討は行われていない。さらに、**中央図書館**は、現在の所在地である新中央区に行政財産として承継されることとされており、他の市民利用施設が大阪特別区事務組合の所管となっているのと整合していない。事務組合の中に教育委員会を設置するのが面倒なのか、これについても一切説明がない（大阪の自治を考える研究会編著『「大阪都構想」ハンドブック』P.38 以下）

（５）職員の移管（特別区・大阪府への職員配置）

ア 概要

【特別区設置直前の職員数(見込み)】



※ 端数処理の影響で、合計数等において一致しない場合がある。

○ 基本的な考え方

- ・ 特別区と大阪府の事務分担に応じて必要な職員を配置する。
- ・ 特別区長と知事の人員マネジメントのもと、それぞれの機能をフルに発揮できる最

適な組織体制をめざす。

具体的には、図のとおり、特別区設置前の職員数見込み 35,300 人のうち、44.8%に当たる 15,800 人を特別区等（一部事務組合を含む）、55.2%に当たる 19,500 人を大阪府に移管する。

【以上の出典：「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020年8月28日）】

イ 問題点

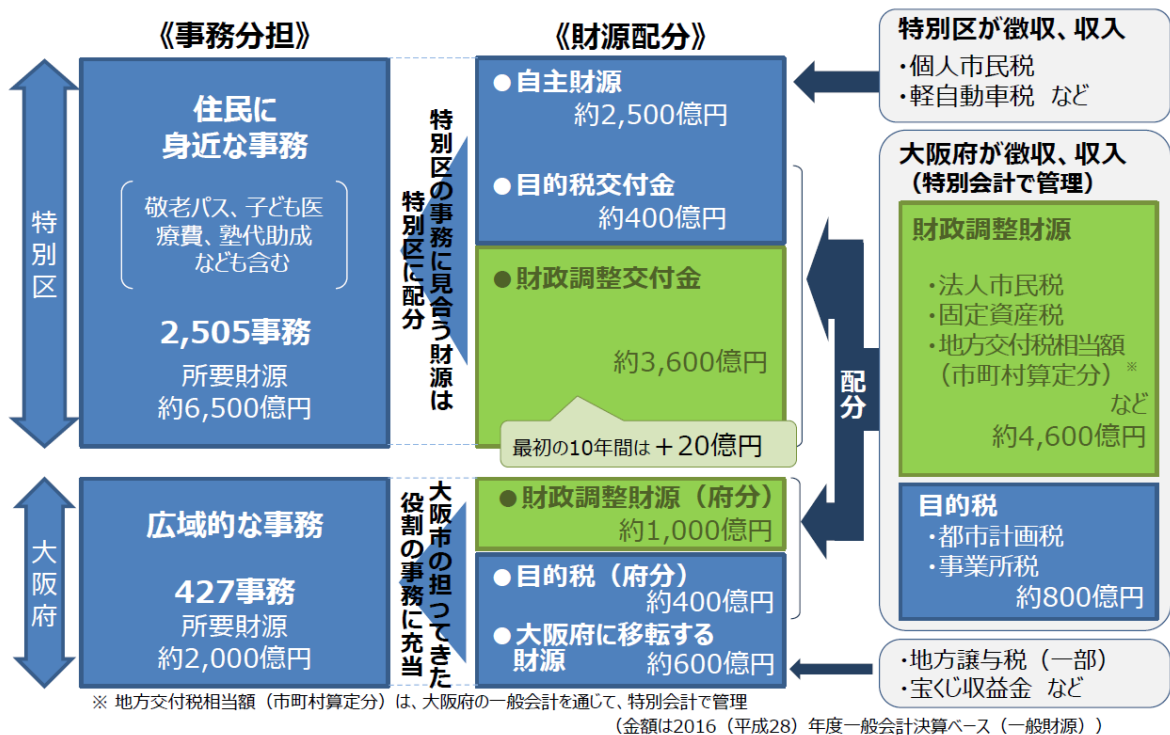
特別区への移行によるスケール・デメリットにより、職員不足に陥る（2019年1月の第18回法定協議会で公明党の議員により追及された大阪市人事室の意見）と指摘されているが、重大かつ深刻な問題であるにもかかわらず、この指摘に対しても、**法定協議会で明確な答弁がなされた形跡はない。**

特に、**小中学校教職員の人事・研修**は、特別区がそれぞれ担うとされているが、府内の他の市町村では府が担っており、4つに分割され、財政・職員ともに弱体化した特別区で独自にそれを担えるのか、懸念される。2017年に政令市に移管された給与の負担は、府に戻ることになり、ここでも特別区の権限と財源が大阪府に吸い上げられることとなり、**市町村優先の原則に逆行する。**

(6) 財源配分と財政シミュレーション

① 財源配分

ア 概要



大阪市が担ってきた事務は特別区と大阪府に引き継がれることになるが、その事務分担に応じて上図のような財源配分を行うこととされている。

【以上の出典:大阪府 HP「府政運営・市町村 > 政策 > 特別区制度（いわゆる「大阪都構想）」について > なぜ特別区制度が必要なのか」「特別区制度（いわゆる「大阪都構想）」の意義・効果」「特別区の財政運営」「住民サービスを支える財源配分」】

イ 問題点

次図のように、**特別区の自主財源**は、現在の大阪市の税収の4分の1に激減し、大阪府に極度に依存する財政構造となる。

(図) 特別区の自主財源



【出典：Twitter 「あおむらさき@aomurasaki_ll」「維新の大阪都構想=大阪市廃止・4分割 の問題 No.7」(2020年8月28日)】

② 財政シミュレーション

ア 概要

2020年8月11日に示された新たな財政シミュレーションによれば、特別区全体での収支（財源対策前）は、次表のとおりであり、収支不足は発生しないとする。各特別区も同様に収支不足は発生しないとする。

(億円)

	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
財政収支推計 A	25	37	34	13	▲40	▲38	▲39	▲38	▲36	▲34	▲52	▲49	▲48	▲48	▲46
改革効果額(※)(※)(※) B	61	80	83	90	99	105	110	112	116	119	119	121	120	120	119
組織体制の影響額 C	▲21	▲21	▲22	▲22	▲23	▲19	▲14	▲10	▲6	▲2	2	5	8	11	13
設置コスト D	▲32	▲19	▲19	▲19	▲20	▲18	▲18	▲18	▲18	▲18	▲15	▲14	▲14	▲14	▲15
計 E=A+B+C+D	33	77	76	62	17	31	40	46	56	66	54	64	66	69	71

これに加えて、特別区設置時点で特別区に承継される財政調整基金、約774億円が活用されているとする。

また、大阪府においても、次表のとおり、2025(R7)年度～2037(R19)年度に収支不足が発生するが、2038(R20)年度以降、収支不足は解消するとする。

(億円)

	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	R21
財政収支推計 A	▲27	▲22	▲26	▲23	▲29	▲29	▲28	▲27	▲27	▲26	▲5	▲4	▲3	▲3	▲3
改革効果額(※)(※)(※) B	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
組織体制の影響額 C	10	10	10	10	10	11	12	12	13	14	14	15	16	16	16
設置コスト D	▲21	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16	▲16
計 E=A+B+C+D	▲36	▲25	▲29	▲26	▲32	▲31	▲29	▲28	▲26	▲25	▲3	▲1	▲1	0	1

イ 問題点

以上の積算根拠、特に、上の大阪府市における「改革効果額」には、これまでの改革による効果額が含まれており（地下鉄の民営化、一般廃棄物収集輸送・焼却処理等）、市民に誤解を与えかねないと批判されている（川嶋広稔『大阪都構想の「真実」を語る！』P.17）。

また、今回のシミュレーションは、この8月に示され、新型コロナウイルス感染症による影響を考慮したというが、基本的には、新型コロナ禍以前のわが国及び大阪府市の状況を前提とするものであり、まったく、**新型コロナ後の状況を反映するものとはなっていない**。特に、市税収入の試算は、政府の1月の試算による経済成長率の今後の見通しを前提とするものであるため、ありえないほどの高成長を前提としたものとなっている。

松井市長自身もいうように、「特別区制度（案）に対する市民意見募集では、制度に対する意見に加えて、『**都構想ではなくコロナ対策に全力を尽くすべき**』といった意見が多く寄せられ」ており（2020年9月14日、「市民からの意見を受けて（市長メッセージ）」）、これまでの「知事と市長の方針を一本化し」た対応を都構想により強化することが必要であるということではすまされないような緊急事態であることを認識すべきである。

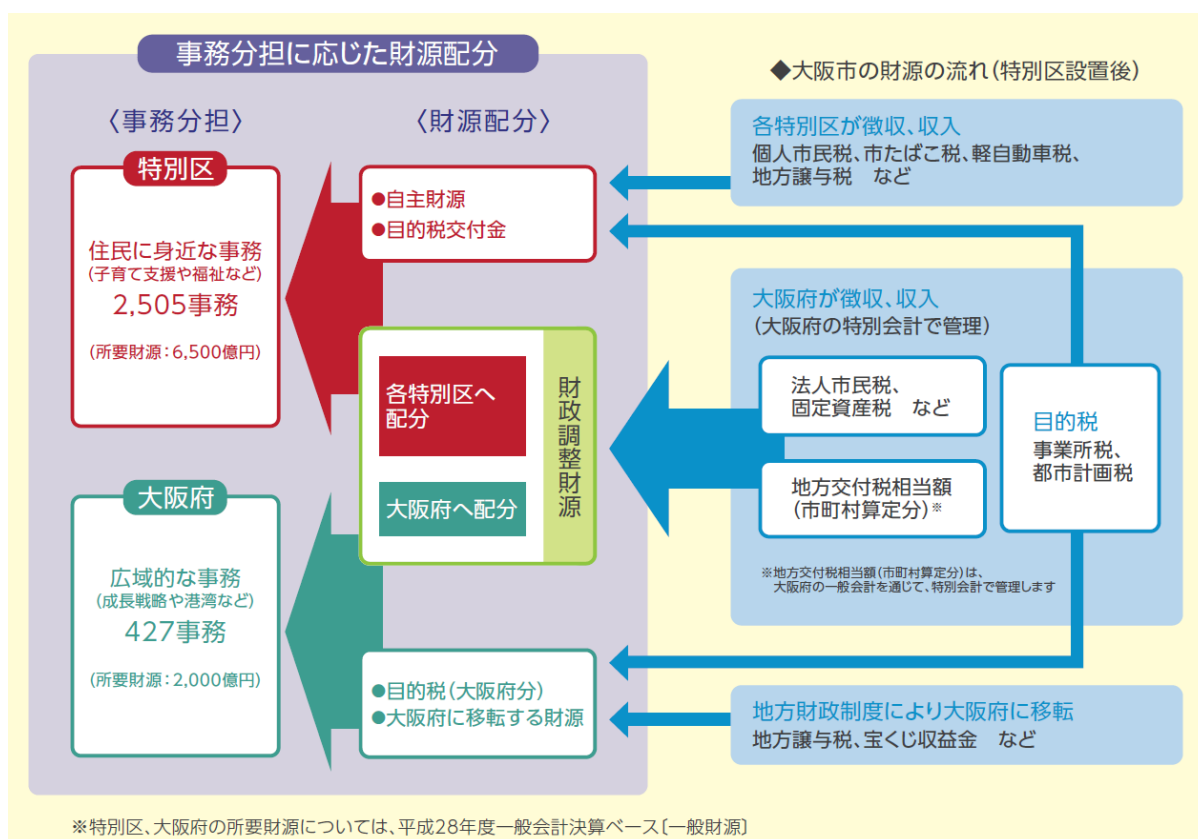
今回の新型コロナ後の「新しい日常」は、わが国の行政の在り方にも根本的な変化をもた

らすものと思われ、これに対応した制度設計が求められるが、大阪都構想では、まったく、それに対応した検討はなされていない。例えば、法定協議会では、コロナ対策に伴う財政出動や税収の落込みなどを踏まえ、財政シミュレーションのやり直しを求める意見が出されたが、上述のように、明確な対処方針は示されないままで終わっているといえる。現在の状況は、非現実的かつあいまいな財政シミュレーションの下、杜撰な内容の大阪都構想を推進するような事態ではないことを再認識し、時代に逆行する制度いじりはきっぱりと断念すべきである。

なお、財政効果についての委託調査結果である「**嘉悦報告書**」は、財政規模のスケールメリット・デメリットの一般的理論を誤って理解している。U字カーブになるのは指定都市の行政権能差によるものであり、特別区に分割すれば効率化し、財政負担が減少するというのは、まったくの誤りである。したがって、毎年 1,000 億円もの財政効率化などできるわけがなく、その**科学的根拠が疑われる**（川嶋前掲書 P.88 以下）

(7) 財政調整

ア 概要



○ 基本的な考え方

- ・ 現在の住民サービスを適切に提供できるよう、特別区と大阪府の事務分担に応じた

財源を配分する。

(大阪府に配分される財源は、現在大阪市が担っている広域的な役割を果たすための事業に充当する。)

ア 特別区の設置から 10 年間は、住民サービスをより安定的に提供できるよう、特別区に対して追加的な財源（各年度 20 億円）を配分する。

イ 特別区の設置の日までに大阪市立の高校の移管が行われた場合、その影響額を勘案した財源（各年度 17 億円）を特別区に対して配分する。

- ・ 特別区間の税源や行政需要の偏在による収支不均衡を是正できるよう各特別区に財源を配分する。
- ・ 大阪府において特別会計を設置するなど、財政調整制度の透明性を確保する。

【以上の出典：「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020 年 8 月 28 日）】

イ 問題点

従来の大阪市の基幹税である固定資産税、法人市民税等（市税の 74%）が府税に移管され、その一定割合を特別区に財政調整交付金として交付することとなるが、前述のように「都区合算算定方式」が適用され、4 特別区が一つの市（大阪市）とみなされるため、大阪市の廃止によりスケールメリットがなくなることにより増加する各特別区の財政需要額が充分算定されず、必要な財源保障がなされないことになる。加えて、留保財源率も、都区財政調整において通常の 25%ではなく、15%に抑えられるため、さらに財政の余裕がなくなる。これらの点についても、法定協議会では、明確な見解は示されず、議論が詰められていない。

そもそも、特別区がれっきとした自治体であるならば（大阪都構想では中核市並みの基礎自治体と位置付けている）、「都区合算算定方式」は、地方交付税制度の趣旨に反するものである。地方交付税制度は、「すべての地方団体が一定の水準を維持しうよう財源を保障する」ための制度であり、廃止前の大阪市の規模に比べて特別区の規模が小さいことによるスケールデメリットに起因して、特別区の行政経費が割高になるのであれば、現在小規模市町村に適用されている「段階補正」の考え方と同様に、所要の基準財政需要額を保障すべきものである（川嶋試算ではその額は年間約 200 億円と見積もられている。同前掲書 P.67）。この点は、「現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となる」とした 30 次地方制度調査会答申（2013 年 6 月 25 日）や総務省の考え方にそったものであろうが、それらは当然必要となる地方交付税原資の増額をあえて避けようとする意図に出たものであり、上述の地方交付税法の趣旨から、同法違反ひいては地方自治を保障する憲法違反の疑いすら指摘できよう。この点の検討も、十分になされていない。

(8) 財産・債務

ア 概要

住民サービスに必要な財産の取扱い		
財産の承継先		主なもの
特別区	財産の所在特別区	幼稚園、小・中学校、保健所、市営住宅、市道、住民に身近な公園などの土地・建物・工作物、これらに付随する備品、事務機器 など
	一部事務組合	中央体育館、斎場 など
大阪府		府道、大規模な公園、国際見本市会場（インテックス大阪）などの土地・建物・工作物、これらに付随する備品、事務機器 など

○ 基本的な考え方

- ・ 特別区や大阪府が、現在の住民サービスを適切に提供できるよう、事務分担などを踏まえ、財産・債務を承継する。
- ・ 株式、基金等の財産は、特別区への承継を基本とし、大阪府が処理する事務に密接不可分なものに限って大阪府が承継する。

※ 大阪市が負担することとなっている万博会場建設費のうち、特別区の設置後に生じる額は基金として大阪府へ承継する。

- ・ 発行済みの大阪市債は、大阪府に一元化して承継し償還する。

(償還費用は特別区と大阪府が財政調整財源等で負担する。ただし、母子父子寡婦福祉貸付資金会計に属するものは特別区に承継し償還する。)

【以上の出典：「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020年8月28日）】

イ 問題点

大阪市の財産は、大阪市民が自ら収めた税金等で築いてきた貴重な財産であり、大阪府に所有権を移転するのではなく、かつての大阪市警の土地であり、依然として大阪市の所有となっている現在の府警察署の土地と同様、**大阪府には事業期間だけ、無償貸与すべき**である。

Ⅱ 大阪都構想の致命的欠陥

「大阪都構想」は、「広域行政の司令塔を大阪府に一本化し、スピード感を持って成長戦略を推進するとともに、住民に近い特別区を設置し、よりきめ細やかな住民サービスを提供する」ものである旨、主張している（大阪市 HP「なぜ特別区制度が必要なのか」（2020年8月17日））。

そして、その意義・効果として、次の3本の柱を掲げている。

- (1) 大阪府・市のサービスの最適化【**二重行政の解消**】
 - ・ 府市一体で二重行政の解消が進展
 - ・ 改革効果で新たな投資（教育・福祉など）
 - ・ 特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）で二重行政が制度的に解消
- (2) 大阪の成長、安全・安心【**広域機能の一元化**】
 - ・ 府市一体で成長に向けた取組みを促進
 - ・ 広域機能を大阪府に制度的に一元化、大阪の成長、安全・安心を強力に推進
 - ・ 新型コロナウイルス感染症からの大阪経済の再生・成長
- (3) 住民サービスの充実・地域の発展【**身近な基礎自治の充実**】
 - ・ 大阪市を4つの特別区に再編し、身近な住民サービスに専念
 - ・ 住民に選ばれた区長、区議会による、住民ニーズに応じたきめ細かい施策展開
 - ・ 安全・安心で豊かな住民生活を実現

【出典:大阪市 HP「市政」「方針・条例」「主要な計画、指針・施策」「総合的な計画、指針・施策」「大都市制度」「特別区の検討状況」「なぜ特別区制度が必要なのか」】

そこで、これらについて、順次、その問題点を指摘する。

(1) 二重行政の解消

大阪都構想の「二重行政」の議論は、もともと、大阪府自治制度研究会の「最終とりまとめ」（2011年1月27日）受け売りである。すなわち、当時、同とりまとめは、「狭隘な府域の中心部に集積力を有する市域があるという地理的構造のもと、府市の間で区域分断的な機能分担が行われることにより、市は市域で府県並みの施策や施設整備を行う一方、府は府民の利便性を考慮して中心部である市域に、施設を整備したり他の市町村の補完行政を行い、こうしたことが二重行政の問題を起こして」いる等と指摘していた。

しかし、大阪府知事にいくら権限を集中しても、それだけでは、「二重行政」問題の解決にはつながらない。むしろ、地方自治の原則に反する、国と大阪府の大阪市に対する「関与」こそ、廃止すべきである。

また、仮に、類似の施設を府市で設置・運営しているとしても、それぞれの施設に対し

て府民・市民のニーズが相応にあるのであれば、その限りでは非難されるべきものではない。さらに、財政効率上の理由からどうしても両者を統合しなければならないのであれば、府あるいは市のいずれかに運営主体を統一すればよいのである。その場合には、「基礎自治体優先の原則」や「補完性の原則」により、まず、住民に近い基礎自治体である大阪市に任せて、広域自治体としての大阪府は手を引くべきものであり、「大阪都構想」というような制度いじりをするまでもない。

大阪維新の会が知事と大阪市長の両方をおさえることとなった今日、少なくとも、「二重行政」は両者の合意により、整理できる環境がととのっており、「大阪都構想」を云々する前に、大阪市に事務権限と財源を集中して「二重行政」の早急な解消に取り組みればよいのである。

(2) 広域機能の一元化

ア 大阪の成長の阻害要因

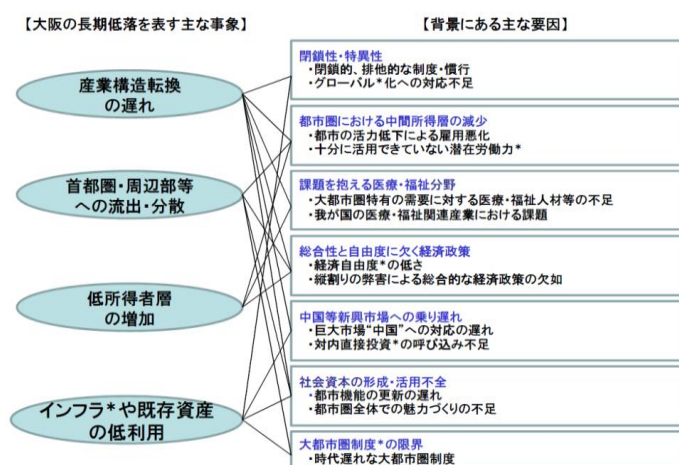
広域機能が大阪府と大阪市に分散していることが大阪の成長を阻害している原因であるというのであれば、それを科学的に論証する必要がある。少なくとも、一般府民、市民に分かるように説明すべきである。

この点、同時期に、橋下・大阪府知事（当時）が定めた「大阪の成長戦略」（2010年12月28日）には、そのような指摘は、全然なされていない。すなわち、「大阪の成長を阻害してきた要因を明らかにした上で、今後10年間の成長目標を掲げ、それを実現するための短期・中期（3～5年）の具体的な取組方向を明らかにすること」をねらいとするこの「大阪の成長戦略」では、大阪の長期低落傾向を表す次の4つの事象とともに、その背景にある7つの主要な要因が指摘されており、「縦割りの弊害による総合的な経済政策の欠如」や「時代遅れな大都市制度」も掲げられているが、その意味するところは、前者が「産業振興、金融、税制、規制・保護など、国の経済政策は縦割りで総合性が欠如」していること、後者が首都圏整備法、近畿圏整備法など「時代遅れとなった大都市圏制度を抜本的に見直す必要が生じている」ことを意味するに過ぎず、大阪府・市の「広域機能」の問題には全く触れていない（次図）。

大阪の成長を阻害してきた要因は、大阪都構想がいうように「広域機能が大阪府と大阪市に分散していることにある」のではなく、わが国のいきすぎた中央集権体制に起因する東京一極集中の下で、上の「大阪の成長戦略」も指摘するように、大阪産業構造の転換が遅れたこと等の多くの要因によるものであり、いくら制度をいじっても、それだけで大阪経済が浮揚するものではない。

それどころか、大阪市を消滅させる大阪都構想では、同市の指定都市としてのメリットが失われ、さらなる大阪の地盤沈下をもたらす。

図 要因分析・検証—長期低落をもたらした背景にある要因—



【出所：大阪府「大阪の成長戦略」（平成 22 年 12 月 28 日）（同 HP「府政運営・市町村 > 政策」）】

また、大阪府経済の浮揚は、大阪府・市というような狭い地域で考えるべき問題であるのか、という点も指摘しなければならない。

経済のグローバル化に伴う厳しい地域間競争の下においては、関西圏といったもっと広い地域で考えるべき問題ではないのかという点である。当時の「**関西広域産業ビジョン 2011**」も、広域行政の責任主体として、関西の広域経済圏を構成する「連携団体」との一体的な取り組みを実現することによって、関西広域連合によるシナジー効果の極大化が期待されるとし、活発なアジアを中心とする外需を積極的に取り込んで、アジアの経済拠点としての成長を目指すこととしている。

橋下市長（当時）が大阪府知事時代から推進していた**道州制としての関西州の実現**という点においても、大阪都構想のような大阪府域といった狭い地域での解決策は関西広域連合の今後の展開や道州制の導入によって、いずれ無駄な寄り道になってしまうのではないのか、という疑問もある。

さらに、**大阪市のWTCと大阪府のりんくうゲートタワー**の失敗は二重行政のせいではなく、それぞれ経済社会の変化とそれに対する見通しの甘さにその原因があり、**阪神高速道路、地下鉄なにわ筋線、都市計画**も現在の法律の下では、国との協議等の必要性から時間がかかっているのである。さらに、**水道・消防**も、大阪都構想によって完全に府域一元化されるものではない（川嶋 P.33 以下）。

イ 地方分権の理念と「特別自治市」構想

大阪都構想によれば、上下水道、消防等一般の市町村が有する事務権限が特別区ではなく、大阪府に移管される。しかし、これは、市民に最も近い基礎自治体である大阪市から広域自

治体の大阪府へ権限と財源を移管するものであり、**市町村優先の原則に反する**。逆に、大阪府の権限と財源を大阪市に移譲し、同市を大阪府から独立させる「特別自治市構想」（後述）を推進すべきである。

また、4つの特別区から選出される府議会議員（全体の3分の一程度）以外の府議会議員も参加する府議会や大阪府全体から選ばれる府知事によって、それらの事務等が決定、実施されることとなる。これは、当該地域の住民の代表により当該地域の公共事務が決定されるべきであるとの**住民自治の原則にも反する**ものである。

大阪市も加入している指定都市市長会は、「**特別自治市構想**」の導入を主張している（新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～）。同提案によれば、道府県制度が明治以来改革されていないため、効果的・効率的な行政運営が阻害されている。そこで、「**道府県制度の見直しを行い、基礎自治体を中心とした新たな制度を構築することが必要である**」とし、「基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、道府県と同等の事務を行うことが可能」であり、能力・役割に見合った権限と財源の確保が必要であるとしている。

そして、同提案は、大都市が全体として、一体的な都市機能を備えた都市を形成し、市民も一つのまとまりとしての大都市を当然のものと認識しており、また、大都市の一体的な行政運営によるスケールメリットで、住民サービスが効率化・高度化できるなどとして、**一体的大都市機能強化の必要性を指摘**する。

特に、東日本大震災において、仙台市が大都市として一つの自治体であったからこそ、早期復旧した市中心部を基点に、津波で壊滅的被害を受けた東部地域や地盤が損壊した丘陵住宅地等での被災者支援や復興活動を進めることができたとする。

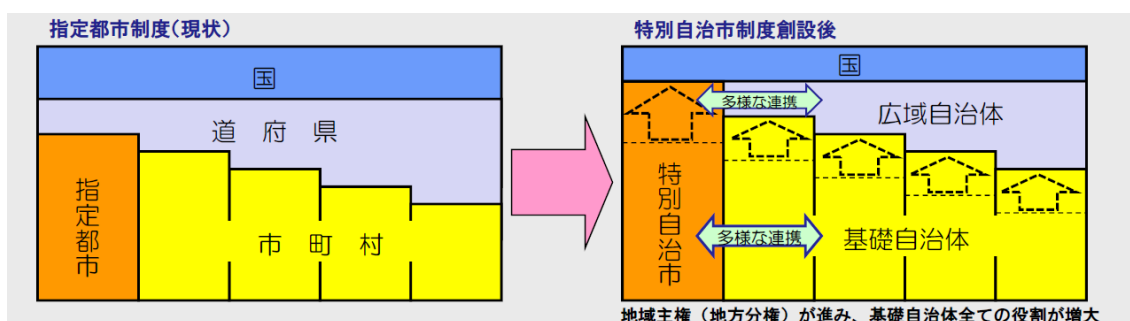
さらに、諸外国の大都市制度においても、大都市の独立性を高め、強化する方向にあり、世界的な都市間競争の中、大都市の発展が国全体にとってもプラスになるとの考えのもとに、大都市を特別に位置付け、権限や財源を強化する国家的戦略が採られているとしている。

このように、「特別自治市」構想は、「広域自治体に権限を集めるのではなく、市民の皆様身近な基礎自治体である大都市が県から独立し、日本の成長戦略に貢献する権限や財源を備えた特別自治市の創設を目指す」ものであり、「大阪都構想」とは全く発想を逆にするものである（2011年12月9日、林史子・横浜市長の同市議会答弁）。

<「特別自治市」案>

- ① 大都市の潜在能力を極限まで引き出し、日本を牽引するエンジンとなるための選択肢
- ② 大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を創設
- ③ 「特別自治市」は、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の全てを一元的に担うことを基本
- ④ 大都市圏域における広域的行政課題については、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応
- ⑤ 特別自治市の創設にあたっては、新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
- ⑥ 市域内の地域課題に対応するため、各都市の実情に応じ、住民自治・住民参加の仕組みを構築
- ⑦ 大都市の多様性を踏まえた制度設計

図 特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図



【出典：指定都市市長会HP「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」（平成23年7月27日）】

ウ 大都市制度の見直しと地方制度調査会の答申

また、第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）においても、「指定都市と都道府県との間の「二重行政」の解消を図ることが必要であり、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野など、できるだけ指定都市に事務移譲することが必要である」とされ、また、新たな大都市制度としての**特別市（仮称）**については、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「**二重行政**」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有するとともに、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義があるとされている。

なお、2014年5月の地方自治法の改正により、政令指定都市が、行政区の役割を拡充す

るため、条例により行政区に代えて置くことができる総合区の制度が導入されている。総合区長は、市長が議会の承認を得て選任し、市長の権限に属する区内の事務を処理するものであり、今回、一時、公明党により大阪都構想に対する対案として提案されていたものである。

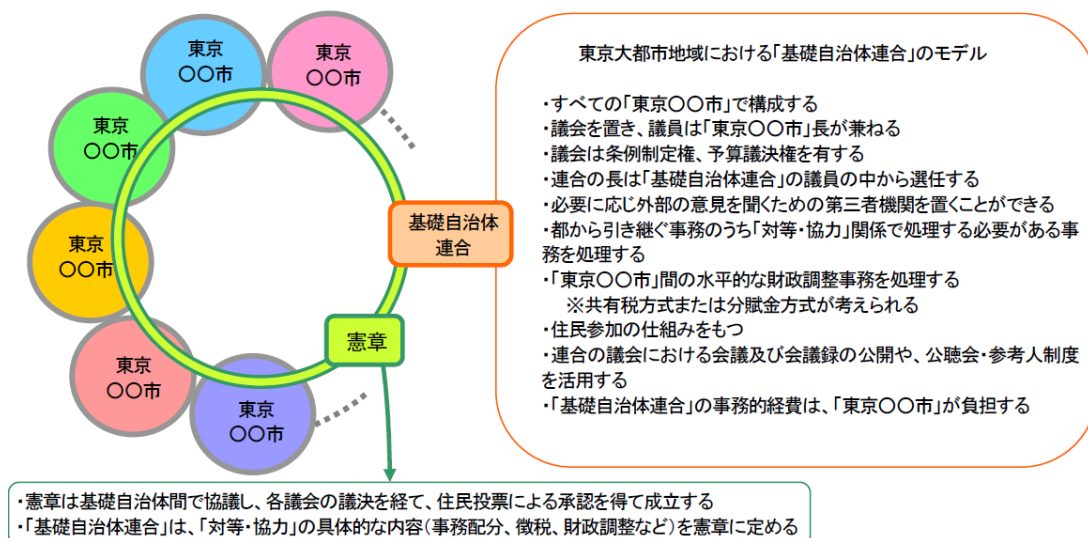
(3) 身近な基礎自治体の充実

身近な住民サービスに専念するとして、大阪市を4つの特別区に再編しようとする大阪都構想は、東京都制をモデルとするものである。

しかし、その東京都制自体、戦時中の昭和18年、戦争遂行体制の整備のため、それまでの東京府と東京市が廃され、設置されたものであり、その是非をめぐって長年にわたる論議がある。地方自治法第282条の2に基づき設けられた都区協議会の「都区のあり方検討委員会」において、都区の事務配分や税財政制度等に関する検討が進められてきたが、特別区側は、一貫して、自治権拡充を要請している。

2017年12月、特別区長会の諮問機関である**特別区制度調査会が特別区制度の廃止を提案**した(第2次特別区制度調査会報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」)。すなわち、同報告は、これまでの「都区制度を支えてきた基本観念である、東京大都市地域における『行政の一体性』から脱却し、『都の区』の制度廃止を実現する必要」があるとし、その上で、「人口、面積、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維持しながら、『対等・協力』による相互補完を行う仕組みとして『基礎自治体連合』を提案」し、東京大都市地域においては「基礎自治体連合」が大都市行政を担当することとしている。

図 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



【出典：特別区協議会 HP「第二次特別区制度調査会報告(2007年12月)」『都の

区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想【概要版】】

このような点から、例えば、なぜ、上下水道、消防の事務を住民から遠い広域自治体である大阪府の事務としなければならないのか、大阪都構想は、現行制度の地方分権の理念の上に立った広域自治体と基礎自治体の役割分担についての理解に欠けているのではないか、**単なる東京の猿まねではないか**、という疑問がぬぐいきれない。

おわりに

「茨の道でも行きたいというのだったら行かせれば」（第30 地方制度調査会第20 回専門小委員会における太田匡彦委員発言）という気持ちもわからないではない。

しかし、冒頭に述べたように、大阪都構想の致命的欠陥がこれほどに明らかであるならば、理由を示してそれを指摘し、反対の意見を表明するのが、これに関心を持ち、これまでささやかながら、世の中にも情報発信を行ってきた者の責務であろう。そのような思いから、浅学菲才を顧みず、本稿を公表することとした。

上述したように、大阪市以外の全国19の指定都市は、一致して、都道府県に権限を移管するのではなく、逆に、指定都市に独立的な権限と財源を移譲する**特別自治市構想**を提案している。第30次地方制度調査会も指摘するように、これによる方が、「二重行政」も回避できるし、行政はできるだけ住民に近いところで行われるべきとの補完性の原則や基礎自治体優先の原則にも合致する。

大阪都構想の是非は、大阪市民の最終的な判断に委ねるべきものであるが、本稿が、その際の参考となり、今後のわが国の民主主義と地方自治の発展にいささかでも寄与できれば幸いである。

（参考文献等）

（1） 大阪都構想に関するこれまでの拙著

- ・拙著「大阪都構想の効果等をめぐる論点と今後の展開」（拙編著『地方行政キーワード』2015年3月追録）
- ・同上『『大阪都構想』と大都市制度の改革』（『公営企業』2012年5月号）
- ・片木講演資料「『大阪都』構想と大都市制度の改革」（2012年8月17日、早稲田大学公共経営研究科・第7回チェジュ大学校・行政大学院との交流シンポジウム、日本語版）
- ・同上「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」（日本都市センターブックレット『欧米諸国にみる大都市制度』（日本都市センター、2013年3月）第4章）
- ・同上「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題ー都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題ー」（自治体国際化協会・比較地方自治研究会『平成25年度・比較地方自治研究会調査研究報告書』、2014年3月）

以上は、下記片木研究室ホームページよりダウンロードできます。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/chosaku6.html>

(2) 参考資料

- ・川嶋広稔『大阪市議会議員川嶋広稔の とことん真面目に 大阪都構想の「真実」を語る！』（公人の友社、2020年9月15日）
- ・大阪の自治を考える研究会編著『「大阪都構想」ハンドブック 「特別区設置協定書」を読み解く』（2020年7月20日、公人の友社）
- ・藤井聡『「大阪都構想」は、大阪市民を対象にした巨大な詐欺である』（大阪市政調査会『市政研究 2020 夏 208』）
- ・河田恵昭「大阪市を壊滅させる未熟な大阪都構想案—歴史から学ぼうとしない政治家には改革を論ずる資格はない」（大阪市政調査会上書 208）
- ・高寄昇三「なぜ大阪市廃止・分割に反対するか」（大阪市政調査会『市政研究 2020 春 207』）
- ・柏原誠「特別区設置構想を住民自治の視点から考える」（大阪市政調査会上書 207）
- ・木村収『「特別区設置協定書案」の検証 —事務分担・税源配分・財政調整』（大阪市政調査会上書 207）

- ・大阪市 HP「市政」「方針・条例」「主要な計画、指針・施策」「総合的な計画、指針・施策」「大都市制度」「特別区の検討状況」「大都市制度（特別区設置）協議会だより」（2020年8月28日）。
- ・同上 HP「市政」「方針・条例」「主要な計画、指針・施策」「総合的な計画、指針・施策」「大都市制度」「特別区の検討状況」「なぜ特別区制度が必要なのか」
- ・大阪府 HP「大都市制度の検討・取組みについて > 特別区制度（案）」（更新日：2020年8月11日）】
- ・第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）
- ・関西広域連合・広域産業振興局「関西広域産業ビジョン 2011～日本の元気を先導する関西～」（2012年3月）
- ・指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～ あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」（2011年年7月27日）
- ・大阪府「大阪の成長戦略」（2010年12月28日）（同 HP「府政運営・市町村 > 政策」）
- ・特別区制度調査会（第2次）報告『「都の区」の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』（2007年12月）

以上