

2014年1月28日

大阪都構想に対する問題提起

甲南大学名誉教授
高 寄 昇 三

I 府市統合・大阪都の戦略・政策の評価

1 府市統合・大阪都の戦略評価

- ・府市機能分担システムではなぜ駄目なのか。京都府・市・兵庫県・神戸市は、協調・分担方式でやっている。地方行政は一般的に機能・役割分担方式である。
- ・大阪府・市は府域が狭いため例外というが、それでも、東京都と比べて、大阪市以外の府域が格段に大きい。従来、開発行政でも、大阪市内・周辺地域の棲み分け方式で齟齬はなかった。
- ・大阪市政の改革が必要としても、大阪府も同様で、大同小異であり、仮に大阪市改革をすとしても、大阪市解体には論理の飛躍がある。
- ・近年、広域行政の必要性は低下しており、今後、大阪都が広域行政をすすめるにしても、特別区制では、複数の区長の合意が必要となる。防災・都市魅力にしても、特別区の協力・参加が不可欠で一元化は後退する。これは想定外の落とし穴となるのではないか。

2 府市統合・大阪都への経済政策の評価

- ・大阪経済のため司令塔を1つにし、行財政経営資源の一元化を図っていくというが、具体的説得性がない。大阪が東京・北京・上海・香港・ソウル・台北・シンガポールと競争する必要性を根拠としているが、戦略的政策的に具体性がない。
- ・東京一極集中の国土構造のメカニズムへの対抗策をもたない、かつての二眼レフ論は妄想でしかなかった。東京一極集中のメカニズムは抑制不可能で、武田薬品研究所流出・住友金属合併など、大阪経済の衰退は続いている。
- ・基盤整備型より内発開発型への転換が急務であり、地域経済振興は、地域経済の内発開発が重要課題である。省エネ産業、医療産業、教育研究産業・観光産業・IT産業・生活文化産業などの競争力強化・高付加価値化であり、模範的都市は京都市である。
- ・大阪経済振興・大阪市改革にしても、制度の問題でなく、府市のガバナビリティの問題、すなわち首長の資質の問題で、府市ともに過大・過剰投資戦略を遂行していった。一元化しても、同じあやまりが繰り返されるであろう。

3 府市統合・大阪都の行財政効果への評価

- ・府市一元化による行政経営資源の有効活用ができるのか。大阪市分割は、都市経営体としての分割であり、大阪市の求心力・遠心力は衰退する。
- ・大都市がもつ、潜在的な政策能力を死滅させる。府・大阪都も政策官庁に特化すべきである。巨大な大阪都の出現は、特別区・市町村の活力を殺ぐことになる。
- ・大阪都は、広域行政、市町村監督行政に加えて都市行政を担うことになるが、二足でなく、三足の草鞋という変則行政体となる。制度的に都制は、生活密着型の行政とはなりえない。
- ・二重行政は、府市の一部の行政分野の問題で、施設の乱立とは次元が異なり、重複行政の問題である。二重行政とは、市の認可に加えて府の認可を必要とする、行政システムの無駄である。
- ・重複行政の無駄より、都市経営戦略の失敗がはるかに大きい。大阪市の失敗したが大阪都は成功するという、ガバナビリティは制度改革で劣化するのではないか。

II 大阪都・特別区構想への制度設計の評価

1 戦後地方行政制度の改革

- ・戦後、地方制度改革は、段階的事務移譲が主流であり、政令都市・中核市・特例市・一般市の区分を設定し、基礎的自治体への事務事業移譲をすすめてきた。府県制との妥協を図ってきた。大阪都構想は逆行する改革である。
- ・国→府県、府県→市町村という移譲が基本的で、府県は国地方出先機関の吸収・直轄事業費負担金の是正などで拡充を図り、市町村は府県事務事業の移譲を受けてきた。
- ・東京都制・特別市・特別区制度（大阪都構想）の長所・短所は、制度論より機能論である。特別区が都の下請機関と化するかどうか、大阪都が大阪市並みの都市行政ができるのか、である。
- ・水平的統合（市町村合併）に比して、垂直的統合（府市再編）は、行財政効果の明確な保証が測定しづらい。しかも改革の修正がきかない。

2 大阪都の機能と効果

- ・大阪府市解体でなく、大阪府による大阪市の吸収である。大阪府・市を解体して新しい行政体を創出するというが、詭弁であり、大阪府の膨張・大阪市の死滅ではないか。
- ・大阪府域が狭く、大阪市の過大といわれるが、東京都より調整・補完・専門・広域機能発揮の余地は大きい。
- ・大阪都構想は、創造的破壊でなく、単なる大阪市の解体・大阪府の膨張に過ぎない。
- ・府行政は広域化・専門化・補完性に純化できるのか、府県は広域・専門・調整・補完機能の空洞化で、存在価値低下の危機感がある。政策官庁として制度の限界を克服す

べきで、事業官庁として権限を拡大するのは、中央省庁と同様の発想である。

- ・制度設計と運用システムは別で、大阪都・特別区の抗争が頻発する恐れがある。行政力学・行政ガバナビリティなどがどうなるかである。中途半端な特別区権限で区政が混乱し、府集権主義で、市町村・特別区も萎縮するのではないか。

3 特別区は中核市となりうるか。

- ・特別区は、行政事務・財源配分がなされても、制度上は不完全自治体で、中核市なみといっても、事務事業は移譲されるが、権限・財源は移譲されなければ、都の監督は府県の監督より厳しいのではないか。
- ・曖昧な制度は、都・区紛争の日常化を誘発する。ことに制度発足当初、10年間は混乱の連続であろう。生活経済圏が一体となった地域社会を分割すれば、当然の結果である。強引な町村合併は多くの旧町村への復帰の紛争を誘発している。
- ・特別区といっても、現地総合性が欠落した自治体であり、行政水準の向上により、半独立自治体としての弊害が顕在化する。公園ベンチは設置できても、総合的な街づくりの設計はできない。
- ・消防の都行政化は、特別区の地域防災機能の低下をきたす。大阪都は特別区行政に必ず介入してくる。また、ごみ収集・ごみ処理場の問題も厄介な問題となる。

4 特別区設置で区政は活性化するか

- ・特別区の特性に依じた行政・職員・参加が可能となるが、特別区は財源がなければ、委任事務に忙殺されるであろう。
- ・都市行政の分断化によって、さまざまな行政課題が噴出する、ハコモノ行政の肥大化・専門技術の低下・官民連携の低迷・ごみ問題の再燃・教育行政の不統一などである。
- ・区長の行政能力限界から、住民ニーズの行政は困難となる。財源・事業・権限の都への移管で、交通・医療・水道・再開発などは、都への陳情となる。
- ・市民参加は、自治体の規模でなくシステムの問題である。情報公開・住民投票であるが、人口40万人では、鳥取市の2倍の巨大自治体であり、市民感覚では大阪市と同じである。

5 特別区の自主財源は激減する

- ・大阪府も大阪市も財政的に豊かでなく、貧困団体同士が融合しても貧困のままである。
- ・マクロの財源配分では、大阪都・特別区構想では財源は増えない。唯一の秘策は、区の独立市方式（都による財政調整によらず、各特別区が独立して財政運営を行う）でしかない。超過財源約0.1兆円・不足財源約0.1兆円で、交付税で0.1兆円財源補填があり、財源メリットがきわめて大きい。

- ・特別区の自主財源は4分の1に低下，都・区財政調整交付金は一般財源とはいいがたい。大阪市税→都税40%，区税25%，交付金35%で，交付金をどうみるかである。
- ・特別区財政は，福祉行政支出で破綻する。大阪都は，任意の建設事業があるため余裕があるが，特別区は，義務的な社会保障行政が大きく，経費膨張の差がある。
- ・特別区財政調整機能には限界があり，運用システムからみて財政力平準化は不可能で，共同機関方式は理想論に過ぎない。
- ・大阪府は大阪市から府県税を徴収しているが，従来，広域行政・都市整備行政もふくめて，行政を大阪市に転嫁してきたのであるから，今後はその財源を活用していくとすれば，大阪市税全額を特別区財源としても必ずしも不都合でない。

Ⅲ 府市統合の理想と現実

- ・大阪都機能の負担過重化で，大阪都は，当面，行政停滞を余儀なくされる。
- ・民営化は減量化に寄与しても，都市総合行政力の低下をもたらす。新行政管理による洗脳化がすすんでいる。
- ・都市経営の担い手は，都市問題を凝縮し，経営課題を鮮明化することで培養される。広域行政では都市問題が散漫となる。
- ・住民投票への大阪都・特別区への情報提供は，公平・正確・詳細になされるのか。「大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）」をみたが，メリットだけが強調され，制度改革に伴う運用システムの変更など，実際の行政施策の実施におけるデメリットは無視されたままである。
- ・特別区代表の府議会議員は少数派で，大阪市の財源が大阪市以外に流用される恐れは十分にある。明治初期の三部経済制の復活が必要となる。
- ・都市行政の総合化の利点が喪失する。地下鉄の黒字で路線バスの赤字をうめる，海面埋立地への公共施設を移転させるなどである。
- ・都市行政への競争原理の導入については，すでに自治体間の政策競争・経営競争があり，開発行政などの企業的分野であっても，公共使命の追求が優先される点で民間の競争原理とは異なる。
- ・大都市・府県との関係は，政令指定都市が多く誕生したので，新しい局面をむかえている。大阪都だけが先行するには，それなりの必然性を明確にすべきである。

参考文献 高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証』2012. 公人の友社