

『大都市制度(特別区設置)協議会』だより

令和元年(2019年)11月[第8号]

発行・編集／大都市制度(特別区設置)協議会(事務局)副首都推進局内
〒530-8201 大阪市北区中之島1-3-20 問い合わせ担当 電話番号 06-6208-8989 FAX番号 06-6202-9355

“副首都・大阪にふさわしい新たな大都市制度の実現”にむけて、 「特別区制度(いわゆる「都構想」)」の検討を進めています。

特別区制度は大阪府市を再編し、広域行政は府へ一元化するとともに、
大阪市をなくし基礎自治体として複数の特別区を設置するものです。

協議会の開催状況 | 第24回(令和元年6月21日)

各会派から今後の協議にのぞむ基本スタンスについて
意見表明が行われ、今後の協議の進め方について確認
されました。



第24回協議会の開催風景

維新

山下
委員



- ▶ 大阪の成長を止めないため
都構想は不可欠
- ▶ 来年の秋から冬に
住民の判断を仰ぎたい

要旨

- ◆ 大阪は松井・吉村両首長のもとで意思決定の一元化が図られ、大きく成長し、大阪全体が成長の軌道に乗っている。
- ◆ この大阪の成長を止めないために、日本の未来を切り開き、成長を牽引する副首都・大阪を確立するためにも都構想は不可欠だ。
- ◆ 委員間協議を中心に、現行の行政サービス水準の維持や特別区における住民満足度が向上する制度となるよう議論を進める。
- ◆ 前向きな議論を通じて協定書をまとめ、住民の皆さまに都構想の効果を丁寧にお示しし、来年の秋から冬に住民の判断を仰ぎたい。

自民

川嶋
委員



- ▶ 住民投票での決着をめざし
協議会で積極的な議論を行う
- ▶ 客観的事実や専門的事柄に
基づく議論・提案を進める

要旨

- ◆ 今後行われるであろう住民投票での決着をめざし、私たちの主張や考えが市民に伝わるよう協議会で積極的な議論を行う。
 - ◆ 大都市法制定時の国会での議論や地方制度調査会※での指摘には重要な課題や論点を含んでいるが、正しく伝わっていない。
 - ◆ 協定書の取りまとめにむけ、関係法律や自治制度などの客観的事実や専門的な事柄に基づく正しい、民主的な議論、提案を進める。
 - ◆ 住民投票で決着するため、是々非々で真摯な議論に努め、議論の内容を市民に理解していただくため積極的な情報発信に努める。
- ※地方制度に関する内閣総理大臣の諮問機関

公明

西崎
委員



- ▶ 特別区制度に賛成の立場で、
前向き、建設的な議論を進める
- ▶ 住民目線の制度が重要で、
現在の制度案は修正が必要

要旨

- ◆ 特別区に賛成の立場で、前向き、建設的な議論を通じて、より良い制度案づくりを進め、懸念を払拭する必要があると考えている。
 - ◆ 我が会派としては、特別区と大阪府が今まで以上に住民生活を維持、向上することができる住民目線の制度案を作ることが重要で、次の4点が現在の制度案に反映されることが不可欠だ。
- ① 現在大阪市が実施している住民サービスの維持
 - ② 特別区設置コストを最小限に抑える
 - ③ 区役所機能の維持
 - ④ 全ての特別区に児童相談所を設置

共産

山中
委員



- ▶ 大阪市を解体して設置される
特別区は半人前の自治体
- ▶ 大阪市廃止、特別区設置は、
地方自治破壊で反対

要旨

- ◆ 協議会での議論を通じ、さまざまな問題点や市民にもたらすデメリットが指摘され、大阪市廃止構想の本質が明確になった。
- ◆ 大阪市を解体した上で設置される特別区たるや、権限も自主財源も大きく損なわれ、半人前の自治体に成り下がり、膨大な初期コストや職員増によるランニングコストの増加も明らかだ。
- ◆ 大阪市廃止、特別区設置は最大の地方自治破壊にほかならず、大阪市廃止構想には賛成できない。住民投票にも反対。大阪市民の民意が示されたのは2015年の住民投票が唯一だ。

現在の特別区制度案(素案)は協議会で議論いただくために事務局が作成したものであり、確定したものではありません。
現在、協議会において議論中であり、今後、特別区設置協定書※としてとりまとめていくこととなります。

※特別区設置協定書には、法律に基づき、特別区設置の日や区の名称及び区域、事務の分担など必要な事項を記載

協議会の開催状況 | 第25回(令和元年8月26日)

特別区素案では、「広域機能の一元化による都市機能の強化」「住民に身近な公選区長・区議会による地域ニーズに沿ったサービスの提供」といった特別区設置の効果を示していますが、協議会において、こうした効果を金額で示せないかという意見があり、平成30年度、専門的知見を有する事業者に調査を委託しました。第25回協議会では、この調査の受託者である学校法人嘉悦学園を招き、調査結果の説明を受けるとともに、質疑応答を行いました。



第25回協議会の開催風景

特別区設置による経済効果について

調査報告書及び学校法人嘉悦学園 配付資料をもとに作成

協議会での議論に資するよう、特別区設置による経済効果を定量的に推計するため、事業者に調査を委託し、「政策効果分析」「マクロ計量経済モデル」という2つの学術的なアプローチから試算を行いました。(※以下に記載の金額はいずれも10年間の累積効果)

1 政策効果分析による経済効果

①基礎自治体(特別区)の財政効率化効果 → 1兆1,040億円～1兆1,409億円

◆問題意識

現状の大阪市が大きすぎる
(人口規模が大きくなりすぎると、きめ細やかな公共サービス需要が捉えられず、不必要な施策が行われ無駄が発生)
⇒特別区制度導入により基礎自治体の規模を見直すことで、財政効率化を図ることが可能となる

◆試算の考え方

住民1人あたりの行政費用(歳出)が、人口の増加とともに減少し、ある程度の人口になると増加に転じるという市町村の歳出構造に関する先行研究*に基づき、特別区における歳出額の理論値を算出し、大阪市の実績値との差額を効果額として推計
*先行研究では、人口を横軸とし住民一人あたり歳出を縦軸とした関係を図に表すと、U字の関係となることが示されている

②二重行政解消による財政効率化効果 → 39億円～67億円

◆問題意識

特別区制度では、広域と基礎の役割分担が明確になることで、二重行政が解消し、効率的な財政運営が可能となる

◆試算の考え方

分析可能なデータが得られた病院と大学を取り上げ、統合による規模の拡大によるコスト削減を計測

③府市連携による社会資本整備の経済効果 → 4,867億円

◆問題意識

特別区制度では、広域機能一元化により意思決定が迅速化されることで、社会資本整備の効果的な推進が可能となる

◆試算の考え方

3事業(地下鉄中央線延伸、JR桜島線延伸、なにわ筋線・新大阪連絡線)について、産業連関分析により経済波及効果を計測

2 マクロ計量経済モデルによる経済効果

実質域内総生産 → 5,033億円～1兆506億円
(波及効果を含めた効果 → 5,515億円～1兆1,511億円)

◆問題意識

大都市制度改革の経済効果は、財政構造の変化を通じて経済構造の変革を促すことで得られていき、その効果は中長期的に発現する

◆試算の考え方

上記①①の基礎自治体(特別区)の財政効率化効果の一部を財源として、追加的な社会資本整備が行われたと仮定し、その経済効果をマクロ計量経済モデル(経済変数の間の関数関係を数式であらわしたもの)を用いて計測する

(注1) ①政策効果分析と②マクロ計量経済モデルについては、単純に比較できるものではない

(注2) 試算結果については幅を持って評価する必要がある

ポイント

- 特別区導入により適正な人口規模に近づけることで、10年間で累計約1.1兆円の財政効率化効果が発現する
- 財政効率化効果を社会資本整備に活用することで、10年間で累計約0.5兆円～1.1兆円の経済効果が発現する
- 特別区移行コストを上回る効果が期待できる

各党派と受託事業者による質疑応答

維新
横山 委員



Q 特別区はコストがかかるだけとの声があるが、経済効果の算出を通してみれば、コストを上回る効果があり、制度改革の意義はあると考えるがどうか。

A 学術的な計算からすると、財政的にも十分に費用を上回る効果が期待でき、その効果は経済効果として広く府民、市民に行き渡るものと考えます。

委員意見 コスト面だけを捉えたいびつな議論に終始することなく、どうすれば大阪の将来にとってリターンが最大化し得るか、前向きな議論をお願いしたい。

自民
川嶋 委員



Q 財政効率化効果は、大阪市の実績値が予算、理論値が決算なので決算に合わせ、さらに府移管を除くと効果はマイナス445億円。適正に試算すべき。

A 予算額は、ここ数年の決算額に近く問題ない。府移管事務を除くなら理論値からも除くべき。恣意性をなくすには過度に修正しないのが最善と考える。

委員意見 報告書には課題が多く、協議会として受け入れるべきではない。報告書の検証等をきちっとした上でないと、議論できない。

公明
肥後 委員



Q 特別区の財政効率化効果について、具体的にどうすれば捻出できるのか。府民や市民にも疑問に思われている方もいると思うので教えて欲しい。

A 特別区になると、規模が小さくなり、役割も明確になる。より地域住民の声を拾うことができ、そうした積み重ねで財政効率化効果が生まれる。

委員意見 理論上可能性のある数値と思うが、効果が生じるかどうかは、大きな関心事のひとつ。確実に捻出されるか、具体的に説明できる必要がある。

共産
山中 委員



Q 人口と一人当たり歳出の関係がU字カーブを描くと言われるが、大阪府内の市を並べてみてもU字カーブにはならず、L字であると思うがいかがか。

A 全国の市町村データからU字カーブが統計的に描かれ、約50万人が一番効率的。過去の先行研究も同様の結果であり、その辺りに最適人口規模がある。

委員意見 職員やシステム運用経費の増などで、スケールメリットはマイナス。大阪市廃止・特別区へ分割は経済効果どころか、コスト増で住民サービスは低下。

その他受託事業者との主な質疑応答

自民
川嶋 委員

Q 政令市は行政権限が拡大するため、行政需要が増大するのであって、非効率ではない。

A より小さな単位で権限を持つ人が判断すれば、費用が下がることが企業研究でも一般的な議論。

委員意見 企業と違い、政令市は非効率というよりも府県の権限を持ち、これが費用の増加になっている。

維新
横山 委員

Q 自民党はデータ抽出に恣意性があるとの主張だが、決算をとった場合、効果額は上がるのか。

A 例えば、平成30年度決算をベースに試算すると効果額は上振れする可能性もあると考える。

委員意見 今回の算出は非常に的確で、さらに上振れする可能性。自民党提出資料は恣意的で不適切。

維新
紀田 委員

Q 知事市長が維新となり、政策実現率が向上。これが大阪の成長に効果をもたらしたのでは。

A 府市の広域事務が合わさり、意思決定が速まること等による効率化効果はでてくる。

委員意見 大阪の成長が加速されることが、学術的に確立された手法で示されている。

共産
山中 委員

Q 財政効率化効果のうち、都市化と都市化以外の部分が、どのぐらい効果として占めると考えているか。

A 割合は明示的に捉えられないが、大きくなると非効率になることは地方財政でよく知られた理論。

委員意見 大阪市を分割しても都市でなくなるわけではない。お金はその部分では浮いてこない。

協議会の開催状況 | 第26回(令和元年9月12日)

第26回協議会では、各会派から協定書の作成にむけた意見や素案に対する具体的な修正意見の表明がなされ、その後、意見表明の内容について、委員間で意見交換が行われました。

※修正意見のもととなる特別区素案については、5～8ページをご参照ください



第26回協議会の開催風景

各会派からの意見表明(要旨)

維新 藤田 委員



- ◆大阪府市の知見を結集した素案に、大きな修正事項はない。
- ◆区の名前は、各特別区の地勢や文化、歴史などを勘案した上で、我が党が実施した住民意識調査の結果を踏まえ、東西区を淀川区に、南区を天王寺区へ変更することを提案する。
- ◆庁舎整備費は、大幅な削減をめざすべきとの公明党会派の意見表明と同じ思いで、大胆な発想で議論を進める必要がある。

- ◆庁舎整備費は、積算方法等の洗い直しとともに特別区の区域にこだわらず、現有庁舎等を最大限有効活用した試算を提案する。
- ◆大阪府の組織は、大阪全体の成長を力強く担うことができるよう、再構築する必要がある。
- ◆議員定数を早期に協議したい。
- ◆委員間協議では、故意に議論をミスリードするものや、膨大な資料要求で議論を遅延させることは控えていただきたい。

自民 川嶋 委員



- ◆我が会派は、是々非々の立場で臨んでいる。
- ◆自治体を分割すると基準財政需要額・行政コストが増大する課題がある。
- ◆広域一元化の効率化効果を算定し特別区に配分、財源配分を見直し、住民サービスの財源を確保すべき。
- ◆今後、増大する社会保障関係経費には、財政調整財源を優先的に特別区に確保すべき。
- ◆システムや介護保険は一部事務組合※ではなく、独自性が発揮されるよう各特別区で実施すべき。
※複数の地方公共団体がその事務の一部を共同処理させるために設置する特別地方公共団体

- ◆大都市特例等の府県事務、府域全体に効果が及ぶ大規模事業、事務処理特例で府から特別区に移譲される事務は、府税等で負担すべき。
- ◆基礎自治事務である消防、水道は、府域全体の広域化の状況を見据えながら段階的に府に移管すべき。
- ◆特別区の職員数は積み上げにより算定すべき。
- ◆臨時財政対策債を大阪府が発行することを求める。
- ◆その他、配付した冊子に修正提案がある。基礎自治サービスの充実が確保されるのか検証すべき。

公明 肥後 委員



- ◆特別区設置に賛成の立場から4つの項目を提示しており、これを反映した制度案となるよう、具体的に修正すべき点を提案する。
- ◆敬老パスや塾代助成、こども医療費助成などの大阪市の特色ある住民サービスは、内容や水準を協定書に「維持する」と明確に記載すること。
- ◆庁舎コストを最小限に抑えるために、既存庁舎の利活用状況の再精査を行い、公共施設用地の活用、PFI方式※などの手法を検討すること。
※民間資金とノウハウを活用した公共事業の実施方法

- ◆システム改修は、コストの削減が図れるよう精査、検証すること。
- ◆地域自治区事務所は、市民の窓口として慣れ親しんでいる区役所という名称を引き続き使用し、保険年金、子育て、生活支援などの現在の窓口サービスが低下しないようにすること。
- ◆児童虐待防止対策の強化は、極めて重要であり、組織体制を十分検討し、全特別区での児童相談所設置が1年でも早く実現すること。

共産 山中 委員



- ◆大阪市を廃止し、事務事業を大阪府に移管しても、個々の事業の財源も権限も大きくなるわけではなく、広域的な行政が進むものでもない。
- ◆大阪府の中に、府と並び立つ大阪市があることが問題とされているが、広域行政は府の責任。府が固有の責任を果たすことが先決。
- ◆特別区は、市町村の基幹税目である固定資産税や法人市民税などを府に移管させられるとともに、まちづくりや都市計画の権限を喪失する。

- ◆財源、権限ともに一般市にも及ばない、まさに半人前の自治体に成り下がるということ。政令市を返上することなど常識では考えられない愚挙。
- ◆330人の職員増などに加え、庁舎建設やシステム改修経費など、膨大な設置コストを要し、住民サービスをカットせざるを得ない。
- ◆市民にとって百害あって一利なし、大阪市廃止分割には私たちは反対。そのための住民投票にも賛成しない。