

大都市制度（特別区設置）協議会

〈第24回議事録〉

■日 時：令和元年6月21日(金) 13:30～14:01

■場 所：大阪府庁 大阪府議会 第2委員会室

■出席者：今井豊会長、吉村洋文委員、松井一郎委員、三田勝久委員、河崎大樹委員、
（名簿順）横山英幸委員、紀田馨委員、杉本太平委員、原田亮委員、中村広美委員、
広田和美委員、山下昌彦委員、守島正委員、藤田あきら委員、北野妙子委員、
川嶋広稔委員、西崎照明委員、山田正和委員、山中智子委員

（今井会長）

定刻となりましたので、ただいまより第24回大都市制度（特別区設置）協議会を開催いたします。

まず、定足数の確認ですが、本日は2分の1以上の委員にご出席いただいておりますので、協議会規約第6条第4項に基づく定足数に達し、会議が成立いたしておりますことをご報告申し上げます。

本日は4月の知事・市長選挙、府議会・市会議員選挙後、初めての協議会であり、新たな委員もたくさんおられますので、改めてご挨拶を申し上げます。

本協議会会長の今井豊でございます。よろしくお願いいたします。

協議が円滑に進むよう努めてまいりますので、皆様方のご協力、よろしくお願いいたします。

なお、本協議会の委員については、お手元に名簿を配付いたしております。府・市両議会の新議長をはじめ、7名の方が新たにご就任されているほか、知事、市長の立場が入れかわってのご出席となっております。改めてのご紹介はいたしません、よろしくお願いいたします。

それでは議事に入ります。

先日の代表者会議で協議調整いただいたとおり、本日の協議会は統一地方選挙の後の初めてとなること、また前回の開催からおおよそ3カ月が経過していること、また新たに就任された委員が多くおられることなどを踏まえながら、協定書作成に向けた実質的な協議は次回からとして、きょうはキックオフとして今後の進め方などについてご協議いただくことといたしております。

順序としましては、まずこれまでの協議の進捗状況について、委員の皆様方にご確認をいただきたいと思っております。その後、今後の協議の進め方について議論を始めたいと思っております。その冒頭に、各会派、どのようなスタンスでこの協議に臨まれるのかを5分程度で意見表明していただくことといたしております。

なお、本協議会は多くの府民、市民の方々がインターネット配信を視聴されておりますので、発言される場合はまずは挙手をしていただき、私が指名をしてからマイクを通してご発言いただきますようよろしくお願いいたします。

それでは、まずこれまでの協議の進捗状況について事務局から説明をお願いいたします。

(事務局：小林制度企画担当部長)

それでは、私のほうからこれまでの協議の進捗状況につきまして、資料をもとにご説明させていただきます。

資料1をごらんください。

大都市制度（特別区設置）協議会の開催経過でございます。

まず、本協議会は平成29年5月の大阪府・大阪市の両議会において議決をいただき、大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づく協議会として設置されたものでございます。

第1回の協議会は6月27日に開催されまして、今井会長が選任されたほか、協議会の運営等について協議が行われ、代表者会議の設置規程が承認されました。また、知事・市長の指示のもとで議論のたたき台となる制度設計案を作成し、これをもとに議論を進めていくことが決定されました。この制度設計案は9月の第3回協議会に特別区素案として提出し、11月の第4回協議会では、その追加資料として特別区設置に伴うコスト、参考資料として財政シミュレーションを提出しております。なお、本協議会は総合区制度についても協議することができると規約に定めておりますことから、8月の第2回協議会には総合区制度の設計案である総合区素案が報告されております。その後は資料に記載のとおり、数回にわたる事務局質疑、国との調整状況の報告、委員間協議を経て、平成30年2月の第8回協議会では、区割り案を4区B案としてその後の協議を進めることが決定されております。あわせて、事務分担については、国との調整を踏まえた修正や素案で検討中としていた事務の仕分けについて説明を行っております。

平成30年4月の第9回協議会では、4区B案をもとに協議を進めるとなったことを受けまして、素案の追加資料といたしまして、特別区の名称及び特別区本庁舎の位置、区議会議員の定数を提出しております。あわせて、さきの事務分担案の変更に伴う素案の各項目の修正をはじめ、協議会における意見を踏まえて作成した大規模プロジェクトに係る財政的な影響について資料を提出し、説明させていただきました。その後も素案や提出資料に関する事務局質疑が継続的に行われ、その間にも、次のページでございますけれども、8月の第14回協議会には、財政シミュレーションや素案の一部を時点更新したもの、協議会における質疑を踏まえて作成した特別区設置に伴うコスト、庁舎整備に関する試算及び組織体制、部局別職員数を、12月の第17回協議会には、それまでのご指摘を踏まえて作成しました大阪府に移管する事務に係る財政調整制度上の取扱い及び組織体制、組織機構及び課・事業所別職員数を参考資料として提出し、説明させていただいたところでございます。

平成31年2月の第22回及び3月の第23回協議会では、事務局質疑を引き続き行いつつ、協定書の取りまとめに向けて委員間協議がスタートしております。第22回協議会では、特別区の名称・区域、議員定数について、第23回協議会では、事務分担や財政調整等についての議論が行われたところでございます。

大変簡単ではございますが、以上でこれまでの協議の進捗状況についての説明とさせていただきます。

(今井会長)

ありがとうございました。

ただいまの説明内容について、何かご確認されたいことはございますか。ないですか。よろしいですか。

それでは、今後の協議の進め方についての協議に入りたいと思いますが、協議に先立ち、各会派から基本スタンスを表明していただければと思います。

順番としましては、まず最初に維新さん、次、自民さん、公明さん、共産さんの順でお願いをしたいと思いますので、よろしくお願いをいたします。

それでは、維新さん、よろしくお願いをいたします。山下委員。

(山下委員)

大阪維新の会の山下昌彦です。

会派を代表し、今後の法定協議会に対する意見の表明をいたします。

さきの統一地方選挙、知事・市長選においては、知事・市長のみならず、大阪維新の会各議員が大阪都構想の必要性を訴えて、市内はもとより、府下において大変大きな民意をいただいたところです。今回の統一地方選挙の結果を受け、大阪都構想は単なる政治闘争ではなく、行政課題へとステージが進んだものと理解をしております。大阪府・市の総力を挙げて取り組む課題として議論が進んでいくべきところです。

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、大きく成長をいたしました。府市のまちづくりが一体となった戦略的ビジョンを掲げている今、国や民間企業もそのビジョンを共有していただき、大阪全体が一体となって成長への軌道に乗っているところです。この大阪の成長をとめないために、そして日本の未来を切り開き、我が国の成長を牽引する副首都・大阪の地位を確立するためにも、都構想は不可欠だと考えております。

さて、今後の当協議会については、議会でもご意見表明のあったとおり、公明党さんが特別区の設置に賛成の立場で協議会に参加いただけたと思います。より一層前向きで実のある議論ができるものと考えております。

公明党さんがお示しの4つの点については、我が会派としても重要であると受けとめており、今後協議会においては真摯な議論を行ってまいり所存です。これまで協議してきた制度案は十分に練られた案でもありますが、今後の建設的な議論を通じて、より精度を上げた協議ができるよう取り組んでまいりたいと考えております。

本年3月まで、実に23回にわたり法定協議会は開催をされてきたところです。制度設計についてはかなり詳細には進んできておりますが、ステージを上げて、より充実した議論にするためにも、今後は委員間協議を中心とした協議会運営が実現されるものと期待をしております。あわせて、先ほども申し上げたとおり、よりよい大阪、大都市制度については、各会派の皆様から積極的かつ建設的提案のもと議論が進むものと考えております。

今後の委員間協議においては、特別区の基礎自治サービス向上についてはさらなる議論を進め、現行の行政サービス水準の維持はもちろんのこと、将来的に特別区における住民満足度が向上するような制度となるよう、徹底した議論を進めてまいります。また、特別区における基礎自治機能の充実とともに、大阪全体の成長を加速させるといった視点から、成長を担う大阪府庁、いわば大阪都庁における政策立案機能の強化、組織のあり方につい

でも議論してまいる所存です。

協議会における前向きな議論を通じて大阪府市の力を結集し、協定書をまとめ、住民の皆様にも都構想の効果を丁寧にお示しをする、来年の秋から冬に住民の判断を仰ぎたいという知事、市長の考えと我が会派の考えは同じです。

人口減少や少子高齢化が進む自治体運営においては、改革は喫緊の課題です。大阪をよくしたいと思う思いは、今ここにおる全員が同じ思いだと思います。よりよい大阪をつくり上げていくためにも、法定協議会における積極的かつ建設的協議がなされることを願い、我が会派の意見といたします。

以上であります。

(今井会長)

それでは次に、自民さん、お願いいたします。川嶋委員。

(川嶋委員)

自民党の川嶋広稔です。

私たちが協議会に臨む今後の基本スタンスについて申し上げます。

既に大阪維新の会と公明党が特別区設置について賛成することで合意していることから、今後行われるであろう住民投票での決着を目指し、私たちの主張や考えが市民に伝わるように法定協議会において積極的な議論を行います。議論の後には、私たちは法定協議会や議会において、市民の代表である議員として責任ある判断を行ってまいります。決して代議制民主主義を議員みずからが否定するような判断はいたしません。

さて、大都市法の法律制定時の国会での議論の要旨、法律制定後の第30次地方制度調査会での専門家からの客観的な指摘や最終取りまとめに書かれている内容は大変重要な課題や論点を含んでいます。これらの点が、これまでの法定協議会における議論では、市民に全く伝わっていません。今後の法定協議会での議論を通じて、これら的大変重要な課題や論点を伝えることも我々の責任だと考えています。その上で、協定書の取りまとめに向けては、関係法律や自治制度、地方交付税制度などの客観的事実や専門的な事柄に基づいた正しい議論、民主的な議論、時には提案などを進めていく必要があると考えています。

よって、我々は最後には住民投票で決着するために、法定協議会において是々非々で真摯な議論に努めるとともに、議論の内容などを市民に理解していただくために積極的な情報発信にも努めてまいります。

以上を申し上げ、見解表明といたします。

(今井会長)

次に、公明さん。西崎委員。

(西崎委員)

公明党の西崎照明です。

法定協議会の協議の再開に当たって、我が会派の基本的な考えについて意見を申し上げます。

我が会派は、大阪に迫りくる少子高齢化を乗り越え、大阪のさらなる成長を実現し、府民・市民の安心、快適な暮らしを実現するために大都市制度改革が必要であるとの認識に立ち、これまでも大都市制度について真摯な議論を展開してまいりました。

このような中、さきのダブル選挙では、大阪市を廃止し特別区を設置する、いわゆる都構想議論を前進させることについて、府民・市民の皆さんから、事前の予想をはるかに上回る強い民意が示されました。我が会派としても、選挙で示された民意を重く受けとめ、前向き、積極的な議論を通じて、これまで以上に民意に応える大阪の改革をさらに力強く進めていかなければならないと考えております。

しかしながら、これまで本協議会で指摘してきたように、現在議論されている特別区の制度案は、特別区の設置により住民サービスが低下するのではないかと、膨大な初期コストで住民負担が増すのではないかとといった点などで課題があります。このため、我が会派としては、特別区制度について賛成の立場に立ちながら、前向き、建設的な議論を通じて府民・市民の皆さんの視点に立ったよりよい制度案づくりを進め、住民サービスの維持や特別区の財政の安定化といった特別区設置に伴うさまざまな懸念を払拭していく必要があるものと考えています。そのために、我が会派としては、具体的に次の4つの点が特別区の制度案に反映されることが不可欠であると考えています。

まず1つ目は、現在大阪市が実施している住民サービスを維持すること、特別区が設置されても、住民サービスが低下することがあってはなりません。現在示されている制度案においても、特色ある住民サービスについては内容水準を維持するよう努めることが示されていますが、そこには拘束力はなく、将来特別区が住民サービスを維持するかどうかは何ら保障されたものではありません。このため、敬老パスや子ども医療費助成などの現在の大阪市民が受けられている住民サービスを低下させない仕組みの確保、つまり特別区の十分な行財政基盤の構築が不可欠であります。とりわけ特別区の財政運営については、制度上、固定資産税や法人市民税といった市の基幹税目が財政調整財源として大阪府に移管されることに加え、1,500億円以上とも言われる設置コストが重くのしかかることから、特別区が本当に住民サービスを維持・向上していけるのか懸念があります。このため、財政調整制度については、特別区が現在実施している住民サービスを維持・向上していけるための十分な財源が確保される仕組みが必要であり、財政調整財源の配分のあり方などについて議論を深め、制度案を修正していくべきであると考えます。

また2つ目に、特別区設置コストについて最小限に抑えることも不可欠です。特別区素案によると、特別区設置によるイニシャルコストで558億円、設置後15年間のランニングコストも含めると1,523億円とも言われるコストについて、必要な投資と言うだけでなく市民の判断を仰ぐに当たっては、特別区の設置コストを最小限に抑制していく必要があります。特別区の負担軽減を図るために、庁舎整備費をはじめとするイニシャルコストなどの精査を行い、大幅な削減を目指すべきと考えます。

3つ目に、区役所機能を維持し、現在の区役所で実施されている窓口サービスや機能を低下させないことです。

さらに4つ目に、喫緊の課題となっている児童虐待問題に特別区が適切に対応できるよう、全ての特別区に児童相談所を設置することも必要であります。このうち児童相談所の設置については先日市長から4カ所目を新設する意向が示されたところですが、特別区設

置の日までに十分な設備や専門職員の確保をどのように行うのか、議論を深めるべきと考えます。

住民生活を最も重視する我が会派としては、以上のような点を踏まえ、特別区と大阪府が今まで以上に住民生活を維持・向上していくことができるしっかりとした住民目線の制度案をつくり上げていくことが重要であり、現在の制度案の修正が不可欠であると考えています。本協議会で行われている議論は将来の大阪の行政機構の仕組み、まさに大阪百年の計を形づくる議論と言っても過言ではありません。行政機構の再編の議論は府民・市民の皆様のご生活にも大きく影響を及ぼす議論でもあります。我が会派としては、特別区設置に賛成の立場に立ちながら、何よりも住民目線で、よりよい特別区の制度案づくりを進め、最終的に住民の皆様にご判断いただけるよう、建設的、積極的な議論を展開していく所存であります。

以上を表明し、我が会派の意見表明といたします。

(今井会長)

次に、最後になりますが、共産、山中委員、お願いいたします。山中委員。

(山中委員)

では、議論に参加する上での日本共産党の立場を述べさせていただきます。

2年近くのこの法定協議会の議論を通じて、各会派からさまざまな問題点、市民にもたらされるデメリットが指摘され、この大阪市廃止構想、いわゆる都構想の本質が明確になったと思います。

そして、これに基づく私たちの考えも幾度となく表明してきたところであって、今日この時点においても、いささかも変わるものではありません。すなわち、大阪市を廃止して広域行政を一元化するとしているわけですが、消防、水道、下水道等、広域行政の範疇に入らない多くの基礎自治体本来の仕事も含めて、実に428もの事務事業を府に移管させるものの、事業の中身も予算も権限も何ら変わるものでも、よくなるものでもありません。つまり、ここにあるのは、ただただ大阪市の廃止、解体のみということです。もとより、大阪の経済がよくなる道理はありません。

そして、こうして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、およそ一般市にも満たない半人前の自治体に成り下がると同時に、庁舎建設やシステム改修など、膨大な初期コストがかかるとともに、職員増などによりランニングコストが増えることも明らかになっています。その上、いざ本当に大阪市を廃止しようとするれば、具体の作業は途方もないエネルギーを要します。庁舎の場所の選定から建設、財産など、もろもろを実際に分割し登記もする、各特別区の条例の制定、庁舎移転等々、今の副首都推進局の体制ではとてもできないほどの労力ではないかと思えます。

さらに、住所の変更等による市民負担などを考えれば、この上ない無駄と言わざるを得ません。結局、住民サービスはよくなるどころか悪くならざるを得ません。言うまでもなく、政令市は今や20市に及んでいます。一般市から中核市への移行も進んでいますし、府県からの権限移譲など、地方分権は時代の流れです。それに東京23区では、特別区廃止の運動が根強く続けられていることも想起すべきです。

いずれにしても、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ないのであって、私たちはこの大阪市廃止構想には到底賛成できませんし、当然ながら、住民投票にも反対です。

なお、今度の選挙で大阪市廃止賛成の民意が示されたとの議論が一部にあります。私たちはこれにくみすることはできないということを申し上げておきます。今度の選挙では、大阪の成長をとめるな、自民党から共産党までなれ合い、野合だ、こういったフレーズが最も大きく喧伝されていたという印象があります。もちろん、子育て支援などの政策が一定評価されていることは否定できないことではあります。にもかかわらず大阪市廃止構想、いわゆる都構想について大阪市民の明確な民意が示されたのは2015年の住民投票が唯一だということを改めて申し上げ、発言を終わります。

以上です。

(今井会長)

ありがとうございました。

大変厳しいご意見もございましたが、本協議会の規約には、会長及び委員は、協議会の目的に従い、誠実にその職務を行わなければならないとの規定がございます。委員として協議会の目的である協定書を作成すること、そして特別区の設置に必要な協議を行うことという本規約の定め反することがないよう努めていただきたいと思います。

今、皆さん方からご意見をいただきましたが、何かほか確認されたいことはございますかね。ありませんか。

特段ないということですので、それでは今後の進め方について協議を進めさせていただきます。

まず、基本的な私の考えから述べさせていただきます。

協議については、既に4区B案を前提に議論を進めております。第22回協議会からは委員間協議もスタートしていることから、引き続き委員間協議をベースに進めていきたいと考えております。

また、具体の進め方については、さきの統一地方選挙を経て、ゼロベースでの検討を表明されている会派もあることから、これまでの委員間協議における進捗状況や意見にとらわれることなく、各会派のご意見をよくお聞きした上で、よりよい制度案づくりに向け、今後1年程度をかけて建設的な議論を丁寧に進めていくことが必要ではないかと考えております。

こうした観点を含め、私から事務局に指示し、資料2を作成させていただいておりますので、まず事務局から説明をお願いしたいと思います。

(事務局：榎下制度企画担当部長)

私のほうから今後の協議の進め方につきまして、会長からのご指示のもと、資料を作成いたしましたので説明をさせていただきます。

資料2をごらんください。

今後の協議会の運営に当たり、確認する事項として、まず1点目としては、協定書の取りまとめに向け、今後、1年程度かけて協議を進めるとしております。スケジュールにつ

きましては、後ほど簡単に説明をさせていただきます。

2点目といたしまして、既に委員間協議まで進んでいることから、今後も委員間協議を基本として進めることとし、これまでの協議の進捗状況や意見にとらわれることなく、協議を行うこととしております。なお、委員間協議に関連して、事務局等への事実確認が必要な場合は、必要に応じて対応としています。

3点目としては、次回、第25回になりますけれども、次回の協議会では、協定書の取りまとめに向けた意見や素案に対する具体的な修正意見などを各会派から提案いただき、以降の協議については、その意見を踏まえて進めること。

4点目として、これまでは、総合区制度も並行して議論するとしておりましたが、今後は議論することをせず、特別区制度に絞って行うこと。

そして、5点目といたしまして、府議会の代表質問で維新会派から提案のありました協議会自身が住民と向き合う出前協議会について検討していくこと。

以上の5点を本協議会として確認いただけたらと考えております。

また、今後のスケジュールについて、次のページですけれども、大まかなものとなりますが、お示ししております。

本日は第24回協議会となりますが、次回の第25回協議会につきまして、参議院選挙後の8月を想定しており、具体的な日程については代表者会議で協議調整いただくこととなります。協議内容については、先ほど確認事項の3点目として申し上げたとおりでございます。

その後は本年度中を目途に第25回協議会の提案内容等を受けての委員間協議をはじめ、それを踏まえた協定書記載事項についての協議や方向性の確認を行った上で、国との事前協議や協定書案の提示と進んでいくとしております。また、出前協議会の開催につきましても並行して検討を進めていただくことになると考えております。

そして、右半分ですけれども、令和2年度の4月から6月ごろには協議会として協定書案を取りまとめ、国との協議を経た上で協定書を決定いただくとしております。その後、府市両議会の議決により、秋から冬に住民投票へ進むことを想定しております。

大変簡単ではございますけれども、以上で会長提出資料の説明とさせていただきます。

(今井会長)

ありがとうございました。

特に私としては、委員間協議を円滑に進めるため、素案に対する具体的な修正意見については、次回、第25回協議会で極力全てご提案いただきたいというふうに思っております。ご提案のある会派は、次回法定協開催までに準備方、よろしくお願ひしたいと思ひます。

ただいまの事務局の説明内容についてご質問、ご意見等ございますか。ないですか。

松井委員。

(松井委員)

各会派の意見表明の中にもありましたけれども、やはりこの都構想を実現するに当たって、コストの部分については、これは出席委員全てがやはり抑えていくべきだということの意味を持たれていると思ひます。ただですね、やっぱりコストというものを議論する

限り、財政効果というものも議論しなければならないと考えておりました、統一地方選前の法定協議会では、財政効果についての議論が十分ではなかったと、こう思っております。法定協議会で財政効果の議論はできませんでしたので、改めてこの法定協議会において、専門家が提出をした資料をもとに財政効果というものも議論をし、出席協議会委員全てが効果についての把握をやるべきだと思っておりますので、会長のほうで、その内容については代表者会議でさまざま取りまとめとなっております。代表者会議でこの財政効果の議論ができるようお願いしたいと思います。

(今井会長)

ただいま松井市長から経済効果について、財政効果についてということで、法定協議会で議論すべきとのご提案がありました。これ自体は協議事項となりますので、きょうのところは私のほうで引き取らせていただきたいと思います。今後、こういったタイミング、あるいは形式については代表者会議で協議させていただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

ほかご意見ございませんか。ないですか。それでは、ないですか。

それでは、ないようですので、以上をもって本日の協議会は終了となります。特段ご意見がないようですので、本日の協議会はこれをもって終了とさせていただきますが、この後、第3委員会室におきまして代表者会議を開催いたします。各会派の代表者の皆さん方にご参集いただきますようよろしくお願いいたします。

それでは、終わります。どうもありがとうございました。