

# 「大阪における政令指定都市制度の課題と対応」

連合大阪「大都市制度等に関する研究会」中間報告書

主査：北村 亘（大阪大学大学院法学研究科 教授）

2015年2月

日本労働組合総連合会大阪府連合会



## はじめに

日本における大都市制度をめぐっては、広域自治体である都道府県と政令指定都市との間における事務権限や財源の問題などで、これまでから大きな課題を抱えていました。

そのような中、2012年8月に大都市地域特別区設置法が成立し、大阪府・大阪市においては、大阪にふさわしい大都市制度の具体的な制度設計を行うためとして「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく協議会が2013年2月に設置されました。

これを受け、連合大阪でも2014年4月に「大都市制度等に関する研究会」（座長：橋本寿樹政策委員長、主査：北村亘大阪大学大学院教授）を設置し、2014年の9月までに7回の研究会活動を行ってまいりました。

自治体における行財政制度や仕組みは、一般的に決してわかり易いものとはいえないと思います。研究会メンバーはそうしたことの専門家ばかりではないため、研究会では大阪府域で働き暮らす生活者の視点を大切に、各界から多彩なスピーカーをお招きし、認識を徐々に深めてまいりました。

研究会活動を続けていくにつれ、伝統ある政令指定都市である大阪市を廃止・分割してしまう「大変革」を、市民や市民の代表である自治体議員の理解も深まらないままに強行してしまう暴挙に対する危機感が、いやが上にも高まってきました。

この「はじめに」の稿を書いている段階では、5月17日に住民投票の実施が濃厚とされていますが、しかし議会動向や統一自治体選挙の影響などにより、先行きに関する予断は今なお許されていない状況にあるとも言えます。

これまでの研究会議論を取りまとめた「研究会・中間報告」ですが、詳細な数字を挙げての分析には至らなかったものの、大阪における大都市制度を巡る歴史を俯瞰した上で、今の「廃止・分割」議論を今日的にどう位置づけ、今後、勤労者、生活者としてどう考えていくかという基本的な視座を確認することはできたのではないかと考えています。

この「研究会・中間報告」が、連合大阪の組合員の皆様をはじめ、広く大阪府民、市民の皆様にとって、何かけしかけられるような議論の中で埋没するのではなく、丁寧で誠実な議論の素材となるよう願っています。

2015年2月

連合大阪 大都市制度等に関する研究会  
座長 橋本寿樹  
(連合大阪副会長・連合大阪政策委員会委員長)

## 目 次

### 1. はじめに

### 2. 「大阪都構想」の急浮上と展開

～どのような内容でどのように政治過程が展開してきたのか～

- (1) 源流と 2010 年の再登場
- (2) 2012 年の大都市地域特別区設置法以後
- (3) 2014 年の 5 区分割案へ

### 3. 「大阪都構想」の課題

～何が問題なのか？～

- (1) 手続きの乱暴さ
- (2) 目的・目標の喪失（地域間の受益負担・広域行政）
- (3) 協定書の不備（コスト高・定員増）

### 4. 「大阪都構想」で想定される影響

～市民や職員にどのような影響を与えるのか

- (1) 一般市民への影響
- (2) 公務員（職員）への影響

### 5. まとめ

参考文献

補足資料

## 1. はじめに

本報告書は、2010 年から本格化した「大阪都構想」をめぐる政治過程を説明し、その内容と手続きに着目して説明を行うことを目的としている。いわゆる「大阪都構想」とはどのようなものであり、大阪での地方政治はどのように進展してきたのか、また、それがどのような影響を市職員や市民に及ぼすのだろうか。

以後、内容と手続きについて説明をした上で、その影響について考察を加え、最後に今後の改革の進め方について検討をしておきたいと思う。

## 2. 「大阪都構想」の急浮上と展開

～どのような内容でどのように政治過程が展開してきたのか～

2010 年に大阪都構想が急遽政治日程に登場してきた経緯と、その後の内容の変遷について詳しく触れる。

### (1) 源流と 2010 年の再登場

東京都区部などの日本の他の大都市圏と異なり、1956 年に府県の権能の 7 割から 8 割をもつ政令指定都市として再出発した大阪市には社会経済的な課題を抱えていた。周辺には豊中市や茨木市のような一般県の県庁所在地並に大きな人口を抱える都市がひしめき合っており、京都市や神戸市が発展のために隣接町村を吸収合併していったようなことはできなかった。大阪市の近隣市町に住みながら、大阪市内に通勤・通学をして、地下鉄や上下水道、救急消防、道路などの行政サービスを享受するが、納税は居住する市町で行う人がもともと多く存在していた。府内でも箕面市や豊中市、茨木市、高槻市、そして府外では宝塚市、西宮市、芦屋市、神戸市東部からの昼間流入人口が圧倒的に多かったわけである。

地域的な受益と負担のバランスを解消する試みこそ、「大阪都構想」の源流と考えられる。もちろん、府からすれば、1956 年に名を捨てて実をとって政令指定都市になった大阪市をコントロールすることはかなわず、周辺残部と呼ばれる地域の利益を代表することに地方自治体としての府のあり方を見出したという側面も否定できない。1953 年の大阪商都構想以来、一貫して府側から大都市統治機構の改革案が噴出しては消えていくという歴史を繰り返してきたわけである。

しかし、2010 年、橋下徹大阪府知事を代表として府会議員たちを中心に再び近隣市町村を巻き込んで受益と負担の地域間バランスの回復を目指し、世界的

な都市間競争に打ち勝つことを目指した「大阪都構想」が提唱された。当時の府知事の圧倒的な政治的人気を背景に、府知事自らが代表をつとめる政治団体「大阪維新の会」を結成し、府議会や市議会などでの政治勢力の拡大を実際に目指した。この点で、これまでの都構想とは異なり、政治的に実現可能性をもつに至ったわけである。

このように、2010年時点での橋下府知事の問題提起については、一定の合理的な背景もあり、大阪が抱える構造的な問題解決のひとつの選択肢として十分に検討に値したと思われる。

## (2) 2012年の大都市地域特別区設置法以後

橋下府知事の個人的人気とともに現状打破への期待も高まり、破竹の勢いで大阪維新の会は地方選挙で躍進を続けた。2014年12月の衆議院総選挙の大阪府下での得票率を見ている限り、維新の会への支持層は現状の政党システムの中では固定化したものとして捉えることができる。

大阪維新の会の政治的な快進撃が続く中、「大阪都構想」は、大阪市や堺市、隣接9市を廃止し、中核市的な権能をもつ日常的な行政サービスを提供する20程度の特別区(大阪市内では8~9の特別区)と、産業基盤整備や広域調整に特化する大阪都に再編するという案にまとまっていく。ただし、現実的な課題に直面する中で、「大阪都構想」は変化していく。

現実的な課題として、地方自治法などの改正なしに「都」が設置されるわけでもなく、新たに設置予定の「特別区」の間での財政的な不均衡が大きすぎるということがあげられる。しかも、2010年10月の市の試算では、財政再生団体や早期健全化団体に落ち込む「特別区」は存在しても東京の中央区や港区のような税収が圧倒的に大きな「特別区」は存在しないという財政的にはよくない状態での格差(「悪い」と「より悪い」)であった。加えて、特別区設置後の大阪府域全体で受け取る地方交付税の総額は、現状よりも大きく上回る危険性もあった。このことは、特別区設置という大阪特有の事情で地方交付税の実質的増額を狙っているのではないかという反発を国や他の地方団体から招くことになる。

「大阪都構想」は2011年に入ると1月発表の統一地方選挙用マニフェストや11月の知事・大阪市長選挙用マニフェストあるいは「大阪都構想推進大綱」によって固められていくが、実現可能性は危ぶまれていたままであった。そのような中であっても、統一地方選挙や知事と大阪市長のダブル選挙での大勝に見られるように、大阪維新の会の人気は府下にとどまらず全国的な現象にすらなっていた。

大阪維新の会の大躍進に危機感を感じたのは、地方自治制度の設計を担う政

権与党の民主党であった。大阪維新の会が地域政党にとどまらせるための妥協案を模索するようになる。他方、自民党やみんなの党などの野党は、維新の会の勢いを借りるべく、かなり「大阪都構想」よりの法案を用意するようになる。

結果として、2012年8月の大都市地域特別区設置法として結実し、望むのであれば公選区長および公選議会を置く特別区を設置することが容認された。ただし、実際には道府県議会と市に「特別区設置協議会」を設置し、総務大臣との協議を経て、特別区設置協定書を作成し、それぞれの議会で承認を得た上で市の住民投票での過半数の賛成を得なければならないとされている。当時の政策決定者たちは異口同音に「事実上、設置は困難であろう」と述べていた。

現実問題として、以後、府議会で過半数の議席を握っていた大阪維新の会は、特別区設置協議会(法定協議会)の設置まで持ち込むことには成功するが、法定協議会での過半数を握るところまでは至っておらず、議席的には公明党の支持が不可欠な状態であった。しかし、公明党が「大阪都構想」に消極的な態度あるいは批判的な態度をとると、一気に都構想の議論は停滞することになった。2013年9月には堺市で、橋下府知事時代に支援した竹山修身市長が堺市の「大阪都構想」入りを反対して再選を果たした結果、完全に行き詰まり感が出てくる。

### (3)2014年の5区分割案へ

ここで、橋下徹大阪市長と松井一郎府知事は逆転劇のための勝負に出ていく。法定協議会の規定はそもそも具体的な協議会の運営方法などについては一切記されていないことに着目し、法定協議会の開催をせずに少数派での審議をできるだけ回避するようにしていた。そして、最後に、当初掲げていた2015年4月の新制度導入を断念したと思った2014年早々に、市長としては「大阪都構想」を前進させるためとして出直し市長選挙に打って出たわけである。

2014年3月の出直し選挙で再選を果たした市長は、大義がないとして候補を擁立しなかった自民党や公明党、民主党、共産党などに対して民意という正統性を主張することになった。具体的には、法定協議会のメンバーの入れ替えを行い、維新の会が過半数を占めるようにしたわけである。そして、7月に大阪市内に5特別区を設置する案(5区分割案)を提示し、反対派議員が欠席する中で出席議員のみの全会一致にて5区分割案は協定書として承認したわけである。法定協議会について法律には何も書いていない点を見事について「民意」という大義で押し通したわけである。

しかし、2014年10月、総務大臣との協議を終えた協定書は、公明党が反対にまわったために大阪府議会、大阪市議会にて否決され、ここで大阪市5区分割案も終焉を迎えたと思われていた。

大阪維新の会にとっての僥倖は、2014年12月に衆議院総選挙が実施されたことである。どのような政治的経緯があったのかは不明であるが、公明党大阪市会議員団は、中央本部から「このまま首長と議会が対立する状況が続くことは、大阪の経済発展や市民生活の向上につながらず、速やかに対立構造を改善すべきではないか」との意向を受けて、市民・府民にとって望ましい大阪の発展につなげるために、最終的には住民投票をもって住民の皆さんが決定すべきと見解を表明した。ここから一気に住民投票に向かっていくことになる。

### 3. 「大阪都構想」の課題

～何が問題なのか～

「大阪都構想」が推進されてきた経緯の中で、特徴的な問題は何であったのかを考える。

#### (1) 手続きの乱暴さ

いわゆる「大阪都構想」が推進されてきた過程を見ていて気になる点のひとつが手続きに丁寧さが欠けるという点である。確かに、2012年の法定協議会で大阪維新の会は過半数を有していなかったのは事実である。しかし、だからといって2014年の出直し選挙までの間、丁寧な説明が行われてきたのかどうかは論点となりえる。

自民党や公明党、民主党が指摘してきた懸念はいまなお払拭されたとは言い難い。また、市長も、疑問点を指摘すれば「では、かつての大阪市の赤字や失敗はいいんですか」という論点のすり替えが行われる。もちろん、かつての赤字や失敗については厳しく責任を追及し、悪夢を再発することは防がなければならない。が、5特別区への分割によって赤字や失敗が生じないという制度的な保障はどこにもない。5特別区間での公共投資などの重複を発生しないメカニズムをどのように埋め込むのかという説明はない。また、世界的な都市間競争に打ち勝つ経済振興策などを担う府はどのように変化するのだろうかということについてどこまで議論をされたのかも不安である。

#### (2) 目的・目標の喪失（地域間の受益負担・広域行政）

内容として気になるのは、結局、地域間での受益と負担の乖離を解消しようとする問題意識がどこにあってしまったのかということである。大阪市の昼夜間人口比率は東京23都区部よりも厳しい数字であった。大阪市では、260万人の市民で、90万人分余計な行政需要に対応しているわけである。しかも、260

万人の中でも少子高齢化や生活保護世帯の増加により政策の受益者が納税負担者よりも増えてきているのも事実である。これらの点は、大阪市を5特別区に分割しただけでは解消できない。

戦略的な地域振興策を練るはずの広域行政のあり方についてもどのような新しい府の仕組みとするのかも、いまだ謎である。まさか、これまで失敗を続けていた府がいきなり市の権能を一部引き受けることで突然、戦略的な地域産業政策が展開できると期待するのは楽観的にすぎよう。「都」に名称を変更するだけで企業が東京から戻ってくるというおめでたい議論も存在したが、非現実的な想定だと思われる。

### (3) 協定書の不備（コスト高・定員増）

大阪市を5分割することで、現状の行政サービスの水準を維持するだけでも各特別区での実施コストは増大する。また、5特別区の間でも、税源に恵まれない特別区と絶望的に税源に恵まれない特別区の格差という地域間格差が発生すると考えられる。地下鉄の民営化や資産売却だけでは中長期的には解消できるとは思われない。また、地方交付税を配分原資とすることにも、他の地方交付税の交付団体からの反発を招くことになるだろう。

これらの点が丁寧に説明されたとは言いがたい。加えて、提案者の松井府知事が「協定書はまだ欠陥の多い案である」と認めていることも不安を煽ってしまう。完璧を目指した協定書であっても結果としてエラーがあることは仕方ないが、提案の段階から欠陥の多さを認めるということはただの開き直りにしか聞こえない。いまからでも欠陥を埋める作業は必要となるが、どこまで進んでいるのかは明らかではない。

さもなければ、住民自治の程度は増したとしても、財源不足のために決定権を行使しえないということになりかねない。特別区発足後に自らで決定を行う最初の事項が、増税かサービス削減かのいずれかというのでは、公選区長や公選区議会の責任を問うこともできない。

## 4. 大阪都構想で想定される影響

～市民や職員にどのような影響を与えるのか～

2010年からの「大阪都構想」が府市で働く公務員にどのような影響を与えるのか、そして、府民あるいは市民にどのような影響を与えるのかということを考える。

## (1) 一般市民への影響

一般市民は、5 特別区の設置によって2つのことを学ぶことになるだろう。ひとつは、住民自治と効果的な行政運営とのトレード・オフである。もうひとつは、政治的な意思をもつ5 特別区の水平的調整の困難さである。

まず、住民自治と効果的な行政運営との間のトレード・オフについて検討する。確かに、民意の反映という点でいえば、現在より近い特別区で特別区の業務に関する最終的な政治決定が行われるわけであるから距離的に近くなるだけでなく、45 万人程度の住民から1名の公選区長を選ぶという点で民意の反映の度合いは高くなる(専門的には民主的応答性が高まるという)。

他方、大阪市全域で行っていた行政サービスが5 特別区に分割して提供されるため、ひとつの事務あたりの単位費用が上昇してしまう。他の条件が同じであるなら、5 特別区の行政事務の実施コストを総計した場合、現在の大阪市で供給している行政事務の実施コストを上回ることになるだろう。福祉や看護などの専門職も各特別区で新たに雇用しなければならない可能性もある。合併による人員削減効果と逆のを行うことから容易に推論できる。

つまり、特別区になって住民の意向の反映度は高まるだろうが、現状の行政サービスの水準を維持するには現在以上のコストがかかるということになる。特別区の財源が自主財源か特定目的補助金かという議論が展開されているが、そもそもどんな色の財源であるにしても、現状のサービスを提供するためには不足が発生してしまうのである。実施コストが上昇することの帰結である。ここに移行コストがかかるわけであるから、特別区移行後も現状の租税負担で現状の行政サービス水準を維持できるというのであれば、挙証責任は特別区設置推進者側にあるということになる。

東京23都区のような都区財政調整制度を大阪においても導入することになっているようであるが、そもそも大阪市には東京における千代田区、中央区、港区のような極端に税収を生み出す地域があるわけではないので、誰が不足分を補うのかという問題が発生するだろう。しかも、5 特別区分割に移行して発生する不足分を、国からの地方交付税(国税の一定額を算定式に従って財源不足の地方に配分される交付金で、使途の裁量が大きい)で補填するとしたら、大阪の都合で行われた制度改革の結果の増額分は、地方交付税に頼るしかない農山漁村地域の交付額から取り上げることになり、筋が通らない。

さらにいえば、民意の反映という点でも実は大きな問題をはらんでいる。公選議会が現在の市議会の議員定数の枠内で5 特別区に配分されるということは平均45万人の特別区にわずかししか代表をもたないことになる。想定されている中核市よりも代表数は小さくなる。議会費を一定にして議員数を増やすなどの工夫が必要となるだろうが、そうすると議員活動のできる人は自営業や専門職

のように社会的に偏りが見られるかもしれない。現在の大阪市議会の特徴として、議員にサラリーマン出身の議員比率が高いことがあげられる。議員の質とまではいえないとしても、出身の社会構成を考えることも重要なポイントとなる。

第2に市民が学ぶと考えられることは、5特別区の間での水平的調整の難しさである。例えば、ごみ処理施設などの設置場所問題や財政調整制度の問題で、それぞれ政治的意思をもつ特別区の対立と政治的停滞を見る場面が増えることになる。

特別区には、公選区長と公選区議会がともに設置されることになっている。いずれも、当然ながら自分の選挙区に向かった行政運営や政治活動を行うことになる。地方自治とは小さな単位になればなるほど民意がストレートに反映するが、それはあくまでの当該地域にとっての利益が表出されるということの意味している。大阪市域全体での利益あるいはさらに広域的な利益を追求する府と特別区が同一歩調をとるとは限らない。迷惑施設の設置でお互いに拒否し合ったときの解決は、おそらく集権的な政治権力が必要となるだろう。下方に分権化すればするほど、その上に集権的な権力を強化しなければならないというパラドックスがあるが、集権化しない場合は、周到な水平的調整のための仕組みを作っておかなければならない。どこかの特別区が調整の場面で席を立っても決定ができるようにしておかなければならないが、それは少数派となった特別区にとって許容しなければならないことを事前にはっきりさせておく必要がある。

財政調整の観点で付言すれば、大阪市域内には貧困地域を十分に補うだけの富裕な地域があるわけではない。税源にめぐまれないばかりか、生活保護受給世帯の増加が見込まれるのが現在の大阪市の特徴である。一気にこの状況が変わるわけではない。受益者の集中している地域の特別区は再配分を求めようが、大阪市域内の中では税源に恵まれている地域の特別区は自らの税収を自らで使いたいとするのは当然である。豊かさと貧困の対立が特別区レベルで発生することが十分に想定される。東京都のように都区財政調整制度で1兆円近くを分け合う仕組みがあれば少しぐらいの都区間の対立は薄められてしまうが、大阪市域内ではまともに衝突することもありえるだろう。

また、特別区の中でも、当然ながら公選区長と公選区議会の衝突は発生する。しかも、国政レベル、府レベルと選挙区の大きさも選挙制度も異なるために、統一行動をとることも期待できない。同じ党派であっても、公選区議会議員と府議会議員の行動様式も異なるであろうし、そこに旧来の地域感情や社会的な地域間格差なども混入するわけである。選挙制度をどのように設計するのが大きなポイントとなるだろう。

## (2) 公務員（職員）への影響

大阪市の職員は過去のいわゆる厚遇問題で大きく批判されてきた。現在では關淳一市長時代からの市政改革や労使双方の努力、協議の結果、客観的にみても健全な状態に是正されている。その一例として、給与水準のデータも大阪市の職員給与は高くない。

5 特別区の設置によって予想される影響は、急激な人員不足である。これまで大阪市内で行っていた業務を 5 地域に分割して実施することになる。大阪府下では堺市の 1 例を除いて経験していないので実感されにくいですが、平成の市町村大合併の逆を行うわけであるから、同じ業務を行うにしても各特別区では新たな人員を配置する必要がある。

問題は、新規雇用をしようとしても雇用する財政的余裕もないということである。分割案のいうように、経済が急激に回復するようなミラクルが生じたとしても、それは新しい統治制度が機能するようになってからである。新しい統治制度が提唱者たちの主張するように機能するまでの間も、現状の日常的な行政サービスを提供しなければならない。分割の結果、特別区での行政サービスの単位費用は上昇するため、現状の行政サービス水準を維持するだけでも 5 特別区でかかるコストは大阪市が費やしているコストを上回ることが推測される。このような中で新たに公務員を雇用することが困難であることは明らかである。

もちろん、すべて常勤公務員で対応するのかどうかは慎重な議論が必要となるが、どの業種に守秘義務などを課す公務員で対応するのかどうかは各特別区に業務を分散させたあとに業務見直し作業を行う必要がある。しかも、その点検作業にも人員が必要となる。

税金で雇用されている公務員といっても、労働者である以上、しっかりとした精勤インセンティブを与えなければならない。崇高な公益観を押し付けるだけでは公務員の勤労意欲は高まらないであろうし、かえって公益の実現が難しくなる。5 特別区設置によって、現在の中堅幹部職員にとって管理職ポストは増加する可能性があるため、彼らにとってはチャンスとなる可能性もある。しかし、どのように給与や待遇面で新しい特別区のポストに裏打ちをするのかが課題となるだろう。

もし、大阪市の分割による特別区の設置が実現した場合、具体的にどのような措置を講じて公務員に給与に見合った働きをしてもらうようにするのが課題となる。

## 5. まとめ

このように考察してみると、大阪という大都市圏にはそもそも富裕層は大阪市の郊外に居住し、大阪市の提供する行政サービスを享受しているという社会経済的な構造が存在しており、その構造的な問題を解決するためのひとつの方法として都構想というものには一定の意義があったといえよう。

しかし、内容としていけば、現段階では税収の恵まれない大阪市域の5区分割という提案に落ち着いている。これでは大阪が抱える社会経済的な構造の解決につながるとは言い難い。

しかも、手続きとしては巧妙に統一地方選挙や市長選挙などを活用して「民意」という看板を掲げて推進しているのを見れば一見すると反対しづらいところもある。だが、十分な提案を示しているのか、問題点を指摘されたときに丁寧に応じているのか、という点で疑問も多い。市民の多くは橋下市長に対する現状打破と公務員たたきに拍手喝采を与えているという側面も否定できない。

昼夜間人口比がもたらす社会経済的な要因と曖昧な大都市制度の位置づけが問題の根底にあることはもはや疑いのないところである。問題はどのようにして解決すべきかである。果たして、話題になっている都構想が問題解決の切り札なのだろうか。

そもそも現在の都構想は、周辺の市を巻き込んで昼夜間人口比の呪縛から逃れて受益負担の均衡を回復しようという試みであったはずである。しかし、現実には周辺市の反発によって大阪市を5分割するという提案になってしまっている。これでは単に大阪市を分割するだけで社会経済的な制約の解決にはならない。さらにいえば、都構想は広域的な地域経済振興と成長戦略を立案する話になっていたのに対して、基礎自治体部分である特別区の話しか出てきていない。どのようにして世界レベルの都市間競争に打ち勝つのかは全く不明である。

また、制度改革として、「特別区」による行政にも疑問がある。第1に、そもそも小さな単位での行政サービスの供給はコストが必要である。現状の水準のサービスを維持するために特別区で必要なる費用を合計すれば現在の市域で行っているよりも高くなる。現状の費用との差額分をどのようにして捻出するのだろうか。中央から地方への用途自由な移転財源である地方交付税で賄うことは中央政府も反対している。なぜなら、大阪の勝手な制度改革のために本来に必要なとしている四国や九州などの農村地域が犠牲になるのはおかしいからである。

第2に、特別区が公選の区長や区議会をもつ政治的単位になるとき、民意が区長や区議会にストレートに反映することになる。区単位で決定できる要素は増えるだろうが、財源は十分でないところからのスタートとなる。このために、

特別区間での調整は困難になるだろう。どの特別区もエゴイステイックな行動をとると予想されるため、調整をするためには一段上位により集権的な政治権力が必要となる。

さらにいえば、政治的意思をもつ特別区は、福祉政策に消極的になり、開発政策のみを積極的に推進していく懸念もある。ポール・ピーターソン(Paul E. Peterson)の記した古典的名著『シティ・リミッツ(City Limits)』がモデル化しているように、福祉政策を充実させると、貧困層が他の地域から流入して財政を圧迫するからである。他方、企業誘致や観光開発のような政策は、住民に地価の上昇や減税の余裕といった恩恵をもたらすだけでなく、貧困層の流入につながらない。地方政府のトップがどちらを選ぶのかは自明である。こうして福祉は削減されることになる。

特別区の間での連携で対応しようにも、相互に社会経済的な状況や財政状況などを調べ上げるだろうから、強者ともいべき区の連合は簡単に成立するだろうが、それ以外はうまくいくとは思えない。

このように考えると、改革の時間軸と規模・内容で分けて検討をする必要がある。まず、改革の時間軸として、短期的に対応すべきものと中長期的に対応すべきものである。その中で、また、漸進的な制度の改変で対応できるものと、抜本的に新しい制度に置き換えて対応しなければならないものがあるだろう。域内税収の還元率の引き上げは短期的で制度の改変で対応できるものである。地方交付税や補助金の増額といった手段ではなく、権限と財源を移譲することで大都市の自律性を強化することが可能であろう。

実は、そう考えると、都構想のような地方統治構造の抜本的な改革は、もっと時間をかけて議論してからでも遅くはない。最悪なのは、壮大な「夢」のみを追って、一か八かの大都市制度の大改革を短期間に行うことである。都市での教育や福祉などの日常の行政サービスの供給体制は潰すのは簡単だが、再構築は難しい。

幸い、まだ時間が残されている。ゆっくり確実に制度改革案を考える余裕はあると思われる。ただはっきりと言えることは、このまますべての政令指定都市やその他の都市までにいい顔をすることはできないということである。だからといって拙速な改革着手は危険でもあるのだ。

## 参考文献

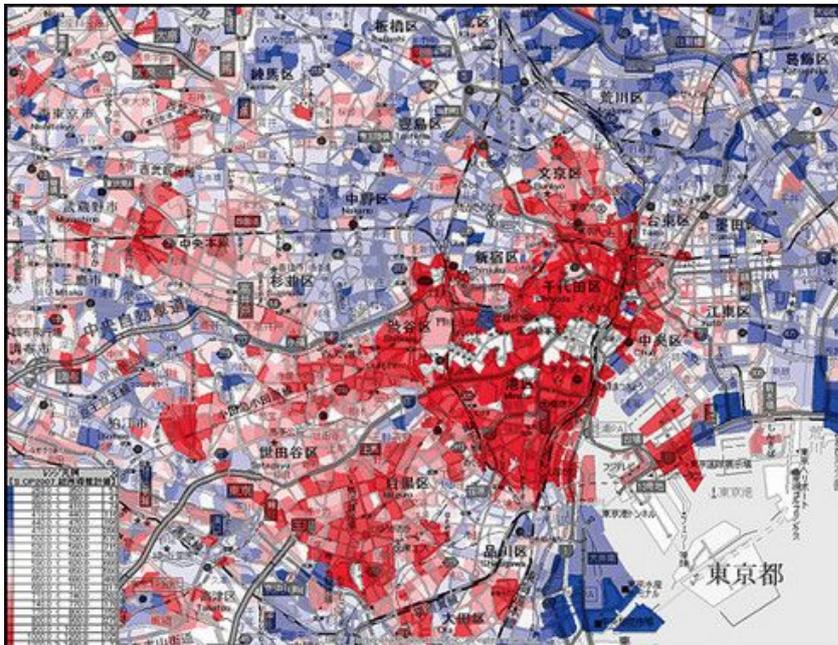
- 拙著『政令指定都市：百万都市から都構想へ』（中公新書、2013年）
- 同「政令指定都市の処遇にあえて差をつけよ」、『中央公論』2013年12月号。

補足資料：野村総研資料      PRESIDENT 2009年6月29日号

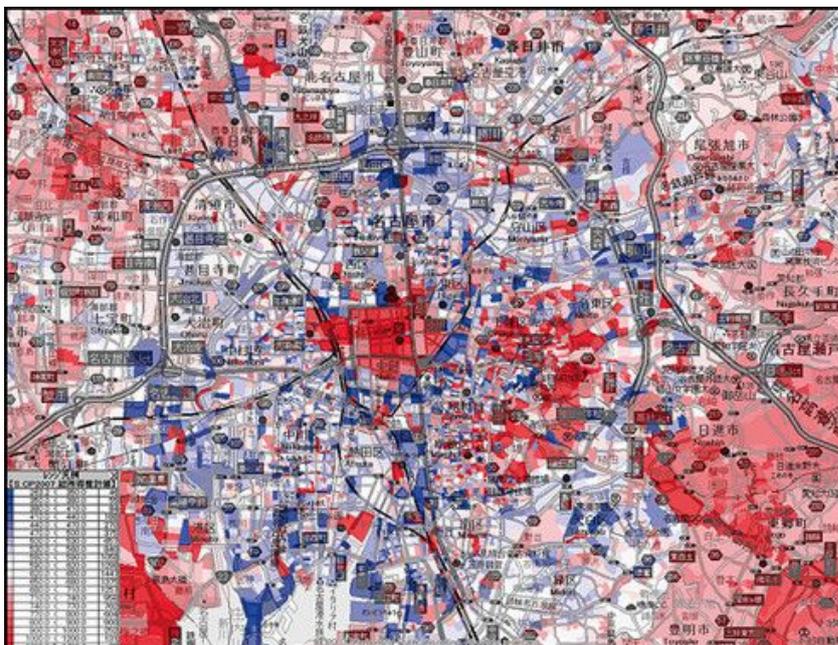
赤い点：居住者の富裕の程度(濃い赤ほど富裕)

青い点：居住者の貧困の程度(濃い青ほど貧困)

(1) 東京



(2) 名古屋



(3) 大阪



## 連合大阪「大都市制度等に関する研究会」について

### 1. 主催・事務局

日本労働組合総連合会大阪府連合会

### 2. 趣旨・目的 ※第1回研究会資料（2014.4.3）

近年、大阪府・愛知県・新潟県などで大都市制度に関する改革構想が打ち上げられ、広域自治体である都道府県と政令指定都市との間で事務権限や財源強化等についての議論が活発化してきました。

2012年8月に大都市地域特別区設置法が成立し、要件を満たす指定都市10市の中で設置法（大阪府・大阪市特別区設置協議会、以下は法定協）を活用しているのは、大阪府と大阪市のみとなっています。

さらに法定協で5分割案の設計図が否決されると、反対する法定協委員の交代を模索し、財政調整の仕組みや事務分担等を決める協定書(案)を強引にとりまとめ、議会承認後の今秋にその是非を問う住民投票を予定しています。

連合大阪は、大阪市を解体する構想に対して、行政コストの増大、都市機能の分断、スケールメリットの喪失、福祉・医療などの多くの事務や市税が府に吸収されることを懸念するとともに、第30次地方制度調査会の答申内容や地域主権が叫ばれている今の時代に逆行すると認識しています。

そこで、専門性の高い都市制度に関する研究会を立ち上げ、勤労者・生活者の視点で研究議論を重ね、連合大阪として、組合員だけでなく、住民の皆様にも正しく理解を深めて頂きたいと考えます。

上記の経過から大阪に相応しい大都市制度として、その根底にある重要課題を抽出するとともに、今後のめざすべき都市制度のあり方などについて、検討・提言することを目的に連合大阪に研究会を設置します。

### 3. 研究・検討項目（勤労者・生活者の視点で）

- 現行の大都市制度の現状と課題について
- 今後の都市像、都市制度について
- 大阪都構想の是非について
- 都市内分権による住民自治について
- 住民にメリット・デメリットのわかりやすい広報活動についてなど

### 4. 期間

- 2014年4月～2015年2月（一時中断）

## 5. メンバー構成 (敬称略)

- 座長：橋本 寿樹 (連合大阪 副会長 政策委員会委員長)  
(情報労連 大阪地区協議会 議長)
- 副座長：檜垣 次郎 (連合大阪 副会長 政策委員会副委員長)  
(電力総連 関西電力関連産業労働組合総連合 会長)
- 主査：北村 亘 (大阪大学大学院法学研究科 教授)
- 委員：篠原 浩 (電機連合 大阪地方協議会 事務局長)  
十代 仁志 (JEC連合 大阪地方連絡会 副議長)  
羽野 敦之 (JR連合 大阪府協議会 幹事)  
山口 勝己 (自治労 大阪府本部 副委員長)  
石田 精三 (日教組 大阪府教職員組合 書記長)  
多賀 雅彦 (連合大阪 事務局長)  
田中 宏和 (連合大阪 政策・政治グループ 副事務局長)  
井尻 雅之 (連合大阪 政策・政治グループ 副事務局長)  
廣石 健次 (連合大阪 大阪市地域協議会 事務局長)  
宮田 浩二 (連合大阪 大阪南地域協議会 事務局長)

オブザーバー：民主党大阪府総支部連合会

- 長尾 秀樹 (大阪市議員)  
稲葉 通宣 (政策担当)

### <事務局>

- 松井 千穂 (連合大阪 政策・政治グループ 局長)  
岩崎 富巳子 (連合大阪 政策・政治グループ 部長)  
竹尾 稔 (連合大阪 政策・政治グループ 部長)

## 6. アウトプット

これからの都市制度に向けた提言等の報告書を作成

## 7. 会合実績 (以下、役職は当時)

第1回 4月3日 研究会の目的・趣旨・進め方説明

「大阪府・大阪市特別区設置協議会の状況報告」

講師：OSAKAみらい大阪市議員 長尾 秀樹様

「大都市における統治制度の選択」

講師：大阪大学大学院 法学研究科教授 北村 亘様

第2回 4月30日 「政令指定都市制度とは何か」

講師：大阪大学大学院 法学研究科教授 北村 亘様

「大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）と問題点」

講師：大阪市政調査会 事務局長 別当 良博様

第3回 5月26日 「地方自治法の一部を改正する法律案について」

講師：総務省自治行政局行政課 企画官 寺田 雅一様

第4回 6月26日 「大都市制度と地域自治」

（全国初・池田市発地域分権制度）

～幻の大阪都構想～

講師：倉田 薫様（前池田市長・薫風政治塾塾長）

第5回 7月30日 「大阪都構想の現状と限界について」

～大阪破産からの再生～

講師：ジャーナリスト 吉富 有治様（大谷昭宏事務所）

第6回 8月26日 中間報告（案）の構成について

第7回 9月3日 中間報告（案）まとめ

※この間、北村主査、国立台湾大学／国立政治大学客員教授就任のため一時中断し、メール等で連携をはかる

第8回 2月20日 中間報告（案）確認（連合大阪第16回執行委員会）

研究会報告 2月28日 大阪にふさわしい大都市制度を考えるシンポジウム