

## 大阪都構想の動向と実現への課題

東京大学公共政策大学院法政策コース 1年

田村真善

### 【目次】

1. はじめに
2. 大阪都構想の概要
3. 大阪都構想の動向
4. 大阪都構想の問題点
5. 今後の課題
  - 財政調整
  - 事務配分
6. おわりに

### 1. はじめに

我が国では現在、地方分権の推進に向けた動きが活発化している。近年では、愛知県と名古屋市による「中京都」構想、新潟県と新潟市による「新潟州」構想、指定都市市長会による「特別自治市」構想など、地方から様々な大都市制度の改革案が提起されているが、こうした地方発の改革案の中で最も注目されているのが、大阪都構想である。大阪都構想は、橋下徹大阪府知事（当時）によって提唱され、橋下氏や彼が率いる大阪維新の会のもと、実現が模索されてきた。その動きは、平成23年11月に行われた大阪府知事・大阪市長のダブル選挙で維新の会から松井一郎氏と橋下氏がそれぞれ当選し、大阪都構想を推進する体制が整ったことでさらに加速しつつある。しかし、その一方で大阪都構想は現行の制度を大きく変更するものであるため、現行法の改正や新たな制度の構築が不可欠であり、実現に向けて解決しなければならない課題も多い。加えて、大阪都構想の背景にある、現在の大阪が抱える様々な課題が、大阪都構想の実現によって本当に解決されるのかという根本的な問題もある。とはいえ、大阪都構想の実現に向けた挑戦は、今後の地方発の分権改革に対して道筋と可

能性を示すものであるといえる。このレポートでは、大阪都構想についてその動向を踏まえながら概観するとともに、実現に向けた課題について検証し、その解決策を検討することを通して大阪都構想の実現可能性について探りたい。

## 2. 大阪都構想の概要

### (1) 理念と背景

大阪都構想は、府民のための政治、すなわち府民が安心して生活できる大阪を理念とし、経済成長による恩恵を享受できる新しい大阪の建設を目標としている。

大阪都構想の背景となっているのが、大阪の経済状況の悪化である。現在の大阪の経済状況は、府内総生産が平成 11 年度の 39 兆 6000 億円から平成 21 年度の 35 兆 7000 億円へと 10 年間で約 4 兆円減少し、一人あたりの府民所得も平成 11 年度の 322 万円から平成 21 年度の 283 万円へと約 40 万円減少するなど、悪化している（大阪府民経済計算平成 21 年度早期推計より）。また、中心部である大阪市はさらに落ち込み幅が大きく、一人あたりの市民所得は平成 11 年度の 384 万円から平成 21 年度の 300 万円へと約 80 万円減少している（平成 21 年度大阪市民経済計算より）。

こうした経済状況を打破するためには、統一された経済成長戦略のもとで、経済の仕組みを変えていく規制緩和などの構造改革、経済成長が見込まれる新たな分野への投資誘導といった戦略的な経済政策が必要である。それには、強力なリーダーのもと、統一的で一体性のある政策をスピーディーに打ち出し、世界の都市間競争に打ち勝てる都市経営と進めていく体制を早急に作ることが最重要課題である。以上のような考え方が大阪都構想の根底にある。

### (2) 目的

大阪都構想の目的としては、①二元行政の根絶と②住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備の 2 点が挙げられる。それぞれについて解説する。

#### ①二元行政の根絶

大阪は、中心部に位置する大阪市域に人口や産業が集中している。一方で、全国で 2 番目に狭い大阪府の全域が、都市としての一体性をもって市街化しており、大阪都市圏を形成している。本来、都市としての一体的な経営が求められるにもかかわらず、特別市運動をめぐる大阪市役所と大阪府庁の対立という

歴史経緯等から、「市は市、府は市域外」という二元行政の状態が生じた。こうして都市経営主体の分立が定着することで、大阪都市圏の都市経営の責任の所在が不明確になっている。さらに、大阪市は市域で府県並みの施策を施設整備を行う一方、大阪府は市町村の補完行政や施設整備を府民の利便性を考慮して府域中心部に位置する大阪市域で行う結果、二重行政の問題生じている。

大阪の新たな成長のためには、1つの経済成長戦略を実施可能とすべく、二元行政の根本からの打破が不可欠である。すなわち、大阪府庁と大阪市役所を再編し、1人のリーダーが成長戦略を実施できる体制を整備しなくてはならない。

## ②住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備

267万人の人口を擁する大阪市の組織では住民生活をきめ細やかに守るには組織が大きすぎるが、各行政区の区役所組織は窓口業務が中心で住民生活を守る組織としては不十分である。災害時の危機管理、生活道路・施設の整備、福祉サービスの提供などのあらゆる行政サービスは、全て住民から遠い大阪市役所が仕切っており、各行政区役所では全く対応できない。

大阪都においては、地方分権の原理に基づく住民自治、「ニアイズベター」のもと、現在の大阪市が提供しているサービスを、住民により近い「特別自治区」が全て担えるような組織体制と仕組みを整備する。大阪市内に特別自治区を設置すれば、大阪市内に存する地域コミュニティは特別自治区役所を核としてより強固で緊密なコミュニティとして再生する。現在の大阪市内の地域コミュニティは高齢化が進み、その活動や次世代への継承に大きな問題を抱えているが、特別自治区が設置されることで、特別自治区役所を核としたより地域色の強いコミュニティが形成され、こうした問題の解決につながる。

## (3) 具体的内容

①大阪府域に「大阪都」を創設する。大阪都は、広域自治体である大阪府庁と政令指定都市である大阪市及び堺市の分立が障害となり、大阪都市圏全体で一体性及び統一性ある行政を展開できなかった点を抜本的に改めるための、十分な財源に裏打ちされた強い広域自治体である。大阪都は、大阪都市圏全域において戦略性が必要な事業（成長戦略、広域防災機能、広域に影響がある都市計画、インフラ整備等）及び統一性が必要な事業（国民健康保険等の運営、消防や警察、道路の管理等）に重点を置く。

②現在 24 行政区をもつ大阪市と 7 行政区をもつ堺市を廃止し、旧市域におおむね人口 30 万人から 50 万人規模の基礎自治体として、特別自治区 10～12 区を設置する。

③特別自治区には公選制の区長と区議会を置くとともに、中核市並みの権限を与える。

④特別自治区間の税収格差問題を解決するために、「大阪都区財政調整制度」を創設する。

⑤特別自治区以外の市町村も原則として中核市に再編するが、人口 30 万人の水準を満たさない市町村については、近隣の市町村との広域連携を推進することで中核市並みの権限と財源の移譲を目標とする。

### 3. 大阪都構想の動向

#### 2010 年

3 月：橋下大阪府知事（当時）を代表とする大阪維新の会が大阪都構想を発表。

#### 2011 年

9 月：大阪維新の会によって、大阪都実現に向けた基本的構想である大阪都構想推進大綱が発表される。

11 月：大阪府知事・大阪市長のダブル選挙で大阪維新の会の松井一郎氏・橋下徹氏がそれぞれ当選。

12 月：大阪府と大阪市の間での二重行政の解消を目指し、府市が共同で運営する「大阪府市統合本部」が発足。統合本部では府立大・市立大や公立病院の経営統合、市営地下鉄の民営化、大阪市と大阪市以外の府内市町村で分かれている水道の統合など、広域にわたる事業について課題を整理し、改革に向けて議論する。また、新たに設ける「区」のあり方や財政調整などの都市制度の具体像も議論し、2012 年秋をめどに制度提案をまとめ、実現に必要な地方自治法改正などを国に働きかけるとした。

#### 2012 年

3 月：大阪府議会と大阪市議会にて、大阪都構想を念頭にした府市再編に関する基本計画をつくる協議会の設置条例案「大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例」が可決される。協議会は、広域行政を一元的に担うため新たにつくる「都」と、住民に身近なサービスを担う「特別自治区」の権限や財源配分など、重要事項の基本計画を策定する。しかし、堺市の竹山

市長は同市の分割につながるとして協議会への参加見送りを表明し、同市議会でも同様の条例案が否決されるなど、足並みが揃っていないのが課題である。

5月：第2回協議会にて、都構想の府市首長案が提出される。首長案では、府市を解体し、「大阪都」と「特別自治区」に再編すること、特別区は30万人規模とし、中核市並みの権限を付与すること、都と区にはそれぞれ議会を設置することなどが提案され、本格的な議論が始まる。

6月：①大阪府市統合本部で、12事業の見直し方針がまとめられる。地下鉄やバス、港湾など6事業で民営化や事業の一元化が固まる一方、水道や公立大などは関係団体との調整が進まないなどの理由から結論が持ち越された。地下鉄と市バス、一般廃棄物の3事業は民営化方針が決定し、これによって市の財政支出を約200億円削減できるとした。

②大阪市内24区の「公募区長」の顔ぶれが公表される。住民サービスの充実を図ることが目的。区長は、従来の部長級から、市長、副市長に次ぐ「シティーマネージャー」職に格上げされ、本庁の局長らを指揮監督できる立場となる。予算編成の権限も拡充され、住民目線の独自施策を競うことが期待されている。ただ、行政経験のない区長が多いことや、生活保護など法令に基づくサービスは各区で水準に差がつけられないなどの課題もある。

8月：「大都市地域における特別区の設置に関する法律（大都市地域特別区設置法）」が参議院本会議で賛成多数で可決され、成立。この法律は、政令指定都市と隣接する市町村の総人口が200万人以上の大都市圏で、市町村を廃止して東京23区のような「特別区」を設置することができる。札幌、さいたま、千葉、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、堺、神戸の8地域、10政令指定都市が対象となる。特別区の住民は区長や区議を直接選挙で選ぶことができ、区ごとに予算を編成し、地域の実情に合わせた施策を行うことができるという内容が規定されている。

9月：第6回協議会にて、大阪市の24区を8～9の特別区に再編した際の財政調整について議論がなされる。大阪府と大阪市の試算に基づいて、地方交付税のほか、都市計画税や事業所税などの5つの地方税を再配分すれば、各特別区間の収入格差がほぼ解消されることが報告された。収入格差を大阪府内の市町村並みに（1.3倍）に収めるには、東京都が23区の財政調整

に用いている普通 3 税（法人住民税、固定資産税、特別土地保有税）に加え、地方交付税と目的 2 税（都市計画税、事業所税）が必要になる。ただ、地方交付税や目的 2 税を再配分の税源とすることは地方自治法や地方税法において認められておらず、実現には国会での法改正が必要となる。

11 月：大阪市で、市内 24 区を再編する区割りについて議論する「『新たな区』移行プロジェクト会議」が開かれ、区長らが 4 通りの区割り案を橋下市長に提案した。区割り案は、現在の 24 区を 5 区か 7 区に再編するもので、税収が 1、2 位の中央区と北区を統合する案と、分離する案を 2 案ずつ、計 4 案を作成した。しかし、会議の委員からは、中央区と北区を統合する 2 案について、税収格差が大きくなりすぎるとの批判が相次いだ。

#### 4. 大阪都構想の問題点

大阪都構想については、以下の 3 点から問題があるとの指摘がなされている。それぞれの問題点について簡単に解説する。

##### (1) 地方制度改革の基本原則に反する

地方制度改革の基本的理念は地方分権であり、具体的方針は現地総合性・補完の原則であって、権限・財源・事務を住民に近い基礎自治体へ置くことにあるとされる。大阪都構想は、これらのものを住民からより遠い団体へ吸い上げるものであり、地方分権に逆行する改革であるとの指摘がある。権限・財源・事務を都と特別自治区の間でどのように配分するかが重要な課題となる。

##### (2) 「二重行政」・「二元行政」について

批判される二重行政とは、2 つ以上の自治体が行うサービス等が合計で過剰になっている場合であり、これについては、各自治体の政策評価、相互調整等によって対応が可能との指摘がある。大阪における「二元行政」の克服には、まず大阪における府市協議を進めることが重要であり、協議を尽くしてもなお強調できない場合に新たな大都市制度の実現が必要との意見もある。その他、広域自治体と基礎自治体という区分と、現状の住民との近接性に基づく行政サービスの区分との対応関係をリセットし、これらの議論を整理した上でなければ、二重行政問題解決へのアプローチになり得ないとの指摘もある。

### (3) 財政問題

都と特別自治区の間や、各特別自治区の間での財政調整は、大きな課題とされている。大阪都構想では、現在大阪と堺がもつ固定資産税や法人市民税、地方自治税などのうち、約4割が大阪都によって府域全体の施策に回され、残る約6割を各区で配分するとしている。しかし、大阪市を24区同士で比べると、人口1人あたりの税収額は約29倍の開きがある。住民に占める生活保護受給者の割合は、最も高い区と最も低い区で約17倍もの差が生じている。このため、特別自治区の間で財政調整が不十分だと、財政力によって行政サービスの水準に差が出る。一方、完全に財政格差を解消すれば、取り分が減る裕福な区の反発が考えられる。また、大阪都の財政調整制度の参考とされる東京都の都区財政調整制度については、同制度が求心力を発揮するためには十分な税収額の存在が不可欠であり、この条件に欠ける場合には遠心力として作用する可能性が高くなるとした上で、大企業が集中する東京における制度の運用状況が他の地域の参考となり得るか疑問を呈する見解もある。その他、各特別自治区が議会を設け、中核市並みの大型庁舎や各種施設を新設することとなれば、そのコストは相当なものになるだろうとの指摘もある。区議会の新設に伴うコスト増との批判に対して維新の会は、「都構想がもたらす行政コストの削減効果、そして協力的な広域行政の推進による経済再生、大阪都民の所得向上に照らした場合、特別自治区の運営のために新たに要するコストなど無に等しい」と述べ、大阪市の解体により公務員の少なくとも2割は削減でき、区の職員が今まで行っていた仕事を議員が担うと考えれば人数的にも置き換えにすぎないと考えるのが順当である、などと反論している。

## 5. 今後の課題

大阪都構想においては、大阪市を廃止し、現在大阪市を構成している24の行政区を統合して特別自治区へと再編することが目玉施策となっている。しかし、24の行政区には財政格差が存在するのが現状であり、再編後の特別自治区において一定水準の行政サービスを提供するためには、財政格差を是正または縮小する財政調整制度の構築が不可欠といえる。また、そうした財政調整は、現在大阪が抱える諸課題を考慮して適切かつ効果的に行われなければならない。その点で都と特別自治区の間での事務配分との関係も重要になる。ここでは、どのような財政調整と事務配分を行えば、大阪が抱える問題を解決できるのかとい

う観点から、大阪都構想の実現可能性について検討する。

## ➤ 財政調整

大阪都構想においてどのような財政調整制度を構築すべきなのか、東京都の都区財政調整制度との比較や、大都市制度推進協議会の財政シミュレーションの検証を通して考察する。

### (1) 東京都における財政調整の現状

#### ① 都区財政調整制度の概要

東京都では、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営の確保を目的として、都区財政調整制度が設けられている。その一環として、「都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例」に基づいて都から特別区に対して特別区財政調整交付金が交付されている。交付金の総額は、調整税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）に条例で定める割合（55%）をかけた額となっている。また、交付金は普通交付金と特別交付金の2種類に分けられる。普通交付金は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に対して、その超える額（財源不足分）を交付するものである。特別交付金は、普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があると認められる特別区に対し、当該事情に考慮して交付するものである。東京都では、普通交付金と特別交付金の額は、交付金総額の95%と5%となっている。

#### ② 実際の運用

都が調整税3税を徴収し、これを調整財源として、総額の45%が都の財源とされ、残りの55%が特別区財政調整交付金として特別区に交付される（都と特別区の調整）。特別区に配分される財源のうち、95%が普通交付金として、5%が特別交付金として交付される（特別区相互間の調整）。

都と特別区の調整が行われる背景として、都と特別区における事務配分・税の特例がある。事務配分の特例に関しては、地方自治法第281条の2に規定されており、都は、市町村が処理する事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の観点から、特別区の存する区域を通じて

都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するとされている。特例となる主な事務は、上水道の整備・管理運営、公共下水道の整備・管理運営、消防に関する事務、都市計画決定（上下水道、電気ガス供給施設、産業廃棄物処理施設、市場、畜場等関係）がある。地方税の特例としては、地方税法第 734 条、第 735 条に規定されており、都は、特別区の存する区域において、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を課するものとし、法定外普通税、事業所税、都市計画税、法定外目的税を課することができる。固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税に関しては、(ア) 特別区相互間において特に税源の偏在が見られ、(イ) 都と特別区の財源調整を賄うに足りる規模を有し、(ウ) 税の使途が制限されていない税を都区財政調整の財源とするという理由から特例が置かれている。事業所税、都市計画税に関しては、(ア) 事業所税の目的である都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開することが必要であり、(イ) 都市計画税の目的である都市計画事業のかなりの部分を都が実施し、また固定資産税を都が課税しているという理由から特例が置かれている。

## (2) 大都市制度推進協議会の財政シミュレーションの検証

財政調整について、大阪府と大阪市による財政シミュレーションの結果が 2012 年 9 月の第 6 回大都市制度推進協議会において報告された。ここでは、東京都の財政調整制度との比較から、財政シミュレーションの妥当性や問題点について検討する。

### ① 財政調整交付金の配分基準について

財政シミュレーションの前提として提示された交付金の配分基準案について、東京都の配分基準と比較し、分析する。

東京都では、普通交付金については、各特別区の財源不足分に関して交付される。このため、財源超過の特別区には普通交付金は交付されていない。また、算定の際には財源不足の有無が基準とされ、具体的な行政サービスの内容についてはおよそ考慮されない。特別交付金については、臨時的な財政需要に対して交付されるため、財源の不足・超過に関係なくすべて特別区に交付される。

大阪都（仮）では、普通交付金については、標準的なサービスの保障を念頭に、生活保護など具体的な行政サービスの内容を考慮して交付される。したが

って、必ずしも各特別区の財源不足が解消されるわけではない。特別交付金については、収支差を考慮して交付され、財源不足を補う役割を果たす。このため、財源超過の特別区には交付されないこととなる。

## ② 財政シミュレーションの分析

大都市制度推進協議会で提示された4パターン(A,B,C,D)の財政シミュレーションについて、それぞれ分析する。

### Aパターン

調整財源が交付税と普通税3税とされている(東京都は普通税のみ)。また、都と特別区の配分比率は33:67(東京都は45:55)とされ、普通交付金と特別交付金の配分比率は95:5(東京都と同じ)とされている。調整財源が普通税3税のみであり、事業所税や都市計画税といった偏在性の高い税がそのまま特別区の歳入となっているため、収支差における格差が非常に大きくなっている。また、収支差を考慮して交付される特別交付金の割合が5%であるため、十分な調整が行えないことも、格差の要因となっている。

### Bパターン

調整財源、都と特別区の配分比率に関してはAパターンと同様である。普通交付金と特別交付金の比率が90:10とされている点で、Aパターンと異なる。偏在性の高い税によって収支差における格差が生じている点はAパターンと同様であるが、一方で、特別交付金の比率を10%まで高め、収支差の調整をより充実させているため、Aパターンと比べて格差は小さくなっているが、依然として大きな格差が残る。

### Cパターン

交付金と普通税3税に加えて、目的税2税を調整財源とし、都と特別区の配分比率を29:71としている点で、東京都と異なる。普通交付金と特別交付金の比率は、東京都と同じく95:5とされている。偏在性の高い目的税2税を調整財源に組み入れることにより、歳入格差が大幅に縮小している。また、都と特別区の配分比率において特別区の比率を高めたことにより財政調整の効果が大きくなっており、おおむね収支均衡を達成している。

### Dパターン

調整財源、都と特別区の配分比率についてはCパターンと同様である。普通

交付金と特別交付金の比率が 90:10 とされている点で C パターンと異なる。目的税を調整財源にすること、特別区の配分比率を高めることによって、財政調整の効果が大きくなり、格差が大幅に縮小していることは C パターンと同様である。加えて、特別交付金の比率を 10%まで高めることにより、C パターンではわずかに残った収支差が解消され、すべての特別区で収支均衡が達成されている。

### ③ 問題点

D パターンのような制度設計をすることで、一応すべての特別区で収支均衡を達成し、財政格差を解消することは可能である。しかし、このような制度設計をすることは、法律的にも実質的にも問題点があるといえる。以下でそうした問題点について示す。

#### (ア) 法律的な問題点

まず、交付税を調整財源にすることは、地方自治法上規定されていない。第 282 条には、「…固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税の収入額の一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付する」と規定されているおり、交付税は含まれていない。

また、目的税 2 税は地方税法でその課税目的が規定されており、調整財源として用いることは想定されていない。地方税法第 701 条の 31 では、「指定都市は、都市環境の整備及び改善に関する事業に要する費用に充てるため、事業所税を課するものとする」と規定され、同法第 702 条では、「市町村は、都市計画法に基づいて行う都市計画事業又は土地区画整理法に基づいて行う土地区画整理事業に要する費用に充てるため、…都市計画税を課することができる」と規定されており、課税目的が法定されている。

#### (イ) 実質的な問題点

まず、特別交付金は本来特別の財政需要に対して交付されるものであり、それを収支差の解消に使うと、災害等の特別の財政需要に備えられない。

交付税を調整財源にした場合、形式的とはいえ特別区の施策が国の財源に依存することとなり、地方分権の推進という方向性と相容れないといえる。直接関係のないところではあるが、橋下氏は地方交付税の廃止を主張しており、そ

の主張との整合性も問題である。

最も重要かつ根本的な問題点が、財政調整制度の構築が、大阪が抱える諸問題の解決に実際に結びつくのかという点である。今回のシミュレーションは、財政格差の是正に傾斜するあまり、実際の施策との関係性という視点を欠いている印象を受ける。どのような財政調整制度が妥当なのか、そもそも財政格差の是正がどこまで必要なのか、諸問題に対する具体的施策を踏まえた上で検討する必要がある。その意味で、事務配分との関係も一つ重要な論点となってくるので、次項で検討する。

## ▶ 事務配分

大阪都構想では、大阪を広域自治体としての都と、基礎自治体である特別区に再編するため、どのような事務配分を行うかが重要である。事務配分を行うにあたっては、都構想の目的である二元行政の根絶との関係、財政調整制度との関係、そして何より大阪が抱える諸問題に対する具体的施策との関係を考慮する必要があるといえる。ここでは、具体的な事務分野の分析を踏まえながら、適切な事務配分について考察する。

### (1) 大阪都構想の都市経営ビジョンと事務配分の基本原則

大阪都構想推進大綱において、都構想における都市経営ビジョンが述べられている。また、大阪都実現のための推進体制に関して協議の基本原則が定められ、その中で事務配分の基本原則が挙げられている。それらについて解説する。

#### ① 都構想における都市経営ビジョン

都市経営ビジョンにおいては、「強い広域自治体」と「やさしい基礎自治体」というテーマが掲げられている。

「強い広域自治体」とは、大阪の安全を保障し、経済成長に必要な限りの強さであって、広域自治体は、大阪都市圏全域において戦略性が必要な事業及び統一性が必要な事業に重点を置くとされている。戦略性が必要な事業としては、大阪の成長戦略に関わる事業の他、広域防災機能、広域に影響がある都市計画や拠点開発、鉄道及びニュートラム、バス及びモノレール等交通インフラの整備、戦略的な街づくり等である。統一性が必要な事業としては、府民生活の安心・安全を保障する国民健康保険、介護保険及び生活保護の運営、消防や警察、

道路や河川の管理などがある。これらの事業を実施する主体は広域自治体に限るものではなく、可能な限り民間で行うべきとされている。競争原理がはたらく民間で運営すれば、合理的な運営、投資を期待することが可能であり、民業を活性化するとともに、税金支出を大幅に削減することが可能である。経営形態を変更すべき事業として、地下鉄及びニュートラム、モノレール、バス、水道及び下水等がある。

「やさしい基礎自治体」については、住民に最も身近な行政課題を扱うことから、地域住民自らが積極的に参画、決定に関与することが重要であり、組織としても住民ニーズに機動的に対応できる機動性が必要であるとされている。同時に、十分な住民サービスの提供、基礎自治体での意思決定及び権限行使には安定した行財政基盤や人的体制を基礎とする組織体制が必要である。現在の行政区役所では窓口業務が中心であり、児童虐待対応、災害時の危機管理、生活道路・施設の整備、福祉施設の整備、福祉サービスの提供、小中学校教育などの行政サービスは一切提供できない。あるべき基礎自治体の規模として、一定の水準となるのが中核市の指定要件である人口 30 万人である。中核市が担う事務は住民に密接なものばかりで、政令指定都市とは異なり広域で判断すべき事務が存在しないことから、基礎自治体の理想的なモデルであるとし、大阪における基礎自治体は規模及び権限の両面において中核市であるべきとしている。

## ② 事務配分の基本原則

大阪都の所掌事務は、(ア)大阪都市圏広域にわたる事務、(イ)成長戦略・産業経済政策、(ウ)警察、(エ)消防＝大阪消防庁、(オ)環境・エネルギー政策、(カ)災害復旧、広域の危機管理、(キ)雇用対策、(ク)その他の広域で行うべき行政事務とされ、特別区の所掌事務は、(ア)住民生活に密着した事務、(イ)初等、中等教育、(ウ)保健衛生、(エ)福祉関連、(オ)住民安全の危機管理、(カ)その他、広域で行われないすべての事務とされている。また、地下鉄、水道、国民健康保険、介護保険、生活保護は経営形態を変更して行うとされている。さらに、病院、大学、港湾、文化・図書館・学術振興に関しては、都庁の外部機構としてそれぞれ地方独立行政法人大阪病院機構、大阪都公立大学法人、大阪広域水道企業団、国民健康保険組合・介護保険組合、大阪港湾局、地方独立行政法人大阪学術振興機構を設置するとしている。

## (2) 分析

大阪において都区制度を導入することが効率的なのか、どのような事務配分にすれば効率的かつ有効なのか、数値や具体例を用いた分析を踏まえて考察する。

### ① 東京都区制度との財政効率の比較

比較にあたっては、人口1人あたりの歳出額を用いる。これは、(歳出額) ÷ (人口) で求めることができる。歳出額としては、単純比較をするため、公営事業を除いた普通会計をベースにし、両者の間で差が顕著な生活保護費を除いた数値を用いることとする。また、両者には交付税の交付団体と不交付団体という違いがあることから、サービスの充実度に差があると考えられるため、東京都の財政力指数1.16を大阪府の財政力指数0.76で割った値によって補正する。

まず、大阪府と東京都での財政効率を比較する。大阪府においては、22年度の人口が886万2896人、普通会計における歳出が2兆9789億円、生活保護費が5248億円となっている。これより、人口1人あたりの歳出(補正あり)は42万2630円となる。一方、東京都においては、22年度の人口が1304万8873人、普通会計における歳出が6兆123億円、生活保護費が4969億円となっている。これより、人口1人あたりの歳出は42万2673円となる。この結果、大阪府と東京都で効率性はさほど変わらないことがわかる。

次に、都区制度の効率性という観点から、大阪府・大阪市と東京都・23区の人口1人あたりの歳出を比較する。大阪市と23区では事務配分が異なるため、このような計算を行う。大阪府+大阪市においては、22年度の人口が886万2896人+266万5314人=1152万8210人、普通会計における歳出が2兆9789億円+1兆6412億円=5兆2830億円、生活保護費が5248億円+2863億円=8111億円となっている。これより、人口1人あたりの歳出(補正あり)は44万2448円となる。一方、東京都+23区においては、22年度の人口が1304万8873人+894万9000人=2199万7873人、歳出が6兆123億円+3兆740億円=9兆863億円、生活保護費が4969億円+3386億円=8355億円となっている。これより、人口1人あたりの歳出は37万5073円となる。以上より、都区制度の方が財政効率に優れていることがわかる。

### ② 大阪市と他の自治体との効率の比較

大阪府議会大阪府域における新たな大都市制度検討協議会の資料をもとに、大阪市（および行政区）と他の自治体の効率を比較する。比較にあたっては、人口1人あたりの歳出に加えて、人口1万人あたりの職員数を用いる。

まず、職員数について比較する。このとき、公営事業等、自治体によって運営が異なる分野を除いて比較する。政令指定都市等と人口1万人あたりの職員数を比較すると、23区が71人、名古屋市が76人なのに対し、大阪市は106人と突出している（ちなみに、大阪府は94人となっており、東京都の113人、愛知県の94人と遜色のない水準となっている）。大阪市・行政区と府内の一般市・中核市とを比較すると（このとき、政令市・中核市・一般市における権能の違いを考慮して、共通する事務のみを比較対象とする）、大阪市の人口1万人あたりの職員数が59.1人と、一般市である守口市の46.7人、中核市である高槻市の37.5人を大きく上回っている。また、行政区である都島区と一般市である守口市を比較すると、人口1万人あたりの職員数は前者が19.8人、後者が16.5人と、行政区の方が職員数が多くなっている場合もある。この場合、大阪市の本庁における行政区関連事務の職員数がそのまま差になっている。

さらに、行政コストに関して、人口1人あたりの歳出（生活保護を除く）が、23区の30万5665円、名古屋市の42万854円に対して、大阪市は50万8345円と突出している。なかでも人件費は、23区の7万880円、名古屋市の7万7213円に対して、大阪市は10万5708円と多くなっている。府内都市と比較すると、大阪市と同じく政令市である堺市の人口1人あたり歳出が33万8292円、人件費が6万4444円となっており、大阪市の1人あたり歳出や人件費の大きさがわかる。

以上を踏まえると、他の自治体に比べて大阪市が非効率になっているとすることができる。中でも、職員数や人件費が他の自治体に比べて多くなっている点は注目すべきである。これは、政令市の権能や事務を担うことを通して大阪市の組織が肥大化してしまったためと考えられる。特別区への再編は、事務やそれに関わる人員の整理を通して組織をスリム化するという意味で、有効であると思われる。

### ③ 具体例

ここからは、具体例を用いて大阪都構想の事務配分について分析・考察する。具体例として、大阪市営地下鉄と生活保護を取り上げる。

## (ア) 大阪市営地下鉄

大阪都構想における一つの目玉となっているのが、市営地下鉄の民営化である。大阪市営地下鉄は、東京メトロに次いで全国第2の営業距離を誇っており、最近では年間約100億円の利益を出している。しかし、近年は乗客数が減る一方で6500億円の建設債務を抱えている。そのため、抜本的な合理化が必要であり、特に職員数と給与の見直しが課題であるといわれている。こうした理由から、府市統合本部会議において民営化が議論され、その後、地下鉄事業民営化基本方針が策定された。ここでは、大阪市営地下鉄の現状を、民営化が達成された東京地下鉄（東京メトロ）および公営の都営地下鉄と比較することによって、民営化の必要性を考える。施設の整備に関しては民営化の影響が小さいと考えられるため、より影響が出やすい運営に焦点を当てる。

まず、比較に用いる数値を列挙する。比較には、平成22年度の営業収益、総路線距離、職員数、人件費を用いる。大阪市営地下鉄は、営業収益が15140600万円、総路線距離が129.9キロ、職員数が6901人、人件費が5058200万円となっている。東京メトロは、営業収益が37760000万円、総路線距離が195.1キロ、職員数が8519人、人件費が1394500万円となっている。都営地下鉄は、営業収益が13023700万円、総路線距離が109キロ、職員数が3558人、人件費が3366900万円となっている。

これらの数値をもとに、職員1人あたりの営業収益、路線距離1キロあたりの職員数、人件費をそれぞれ算出し、運営の効率性と収益性を比較する。大阪市営地下鉄の場合、職員1人あたりの営業収益が2194万円、路線距離1キロあたりの職員数が53.1人、人件費が38939万円となっている。東京メトロの場合、職員1人あたりの営業収益が4432万円、路線距離1キロあたりの職員数が43.7人、人件費が7148万円となっている。都営地下鉄の場合、職員1人あたりの営業収益が3660万円、路線距離1キロあたりの職員数が32.6人、人件費が30889万円となっている。

以上の結果より、大阪市営地下鉄は、職員1人あたりの営業収益の低さが顕著であり、また、路線距離1キロあたりの職員数、人件費が最も多くなっていることがわかる。1日あたりの利用者数が、大阪市営地下鉄のおよそ228万人に対し、東京メトロがおよそ622万人となっていることを踏まえると、大阪市営地下鉄の非効率性は明らかである。逆に、路線距離1キロあたりの人件費に関して、東京メトロが傑出して低く、効率性の高さがうかがえる。このように、

大阪市営地下鉄は民営化された東京メトロのみならず、同じ公営の都営地下鉄と比べても効率性・収益性で劣っており、運営に問題があるといえる。なかでも、職員数が突出して多いことが、効率性・収益性の向上の原因になっていると考えられる。その意味で、東京メトロの例からも明らかなように、民営化による運営の合理化は一つの有効な方法であるといえる。もっとも、施設の整備等は政府や自治体からの出資も必要であるため、民営化は運営面に限って行うのが得策であるように思われる。

#### (イ) 生活保護

大阪は、生活保護の受給者数が全国でもトップクラスであり、早急な対応が求められている。ここでは、生活保護問題への対応という観点から、大阪都構想における事務配分のあり方を考える。

まず大阪の生活保護の現状について分析する。大阪府の生活保護率は平成 24 年時点で 3.39%となっており、全国平均の 1.64%を大きく上回っている。都道府県・政令市・中核市別で見ても、大阪府と大阪市が全国ワースト、堺市と東大阪市も全国的に高い水準となっている。大阪府内市町村について見ると、全国平均の 1.64%に対して、大阪市が 5.72%、門真市が 5.07%、東大阪市が 4.13%、守口市が 3.74%と、政令市・中核市・一般市の区別に関係なく、保護率が高くなっている。大阪における生活保護問題については、大阪市の現状が注目される傾向にあるが、大阪府全体としても生活保護問題が深刻化しているといえる。

次に大阪市の行政区別に生活保護の状況を分析する。行政区別に見ると、西成区が 235%、浪速区が 100.4%、生野区が 73.9%と高い水準にあるのに対し、福島区が 14.4%、西区が 17.9%、天王寺区が 22.8%と低い水準となっており（単位%は千分率）、行政区によって状況が異なっていることがわかる。高齢化率を見ると、西成区が 34.8%、生野区が 27.4%でワースト 1,2 位となっている一方、福島区が 19.0%、天王寺区が 18.5%、西区が 16.1%と低くなっている。完全失業率は、西成区が 22.4%、浪速区が 13.0%と高く、福島区が 8.4%、西区が 7.9%と相対的に低くなっている。これらを踏まえると、生活保護受給者の多い行政区では、高齢化や雇用の悪化という問題が顕著になっていると言える。

以上の分析より、生活保護問題は、生活保護の支給そのものだけでなく、背景にある高齢化や雇用の悪化といった問題への一体的な取り組みが必要である。生活保護の本来のあり方は、「最後のセーフティーネット」であるが、そうした

あり方とはほど遠いのが現状である。そのため、生活保護の支給にいたるプロセスを見直す必要がある。具体的には、特別区・市町村から都という二段階のプロセスを設ける。まず、生活保護の支給は都が一括して行う。これは、生活保護が大阪全体の問題であり、広域的な観点から判断を一本化するためである。一方、特別区・市町村は支給自体を行わず、それぞれで事前の救済措置を行う。自治体がそれぞれの状況に応じて独自の措置がとれるよう、福祉事務所の裁量権限を拡大する。そして、事前の救済措置を受けることを生活保護受給の要件とし、できる限り事前措置の段階で解決を図る。生活保護に係る組織を分けることは効率性の観点からは問題があるが、生活保護問題の根本的な解決には有効ではあると考える。

## 6. おわりに

大阪都構想の概要や問題点・課題について研究してきたが、まだ構想の域を出ておらず、実現には財政調整や事務配分をはじめとする具体的な制度設計が必要であるという印象を受けた。東京都の都区制度は先例として参考になる部分も多いが、大阪と東京では税金など異なる要素も多い。したがって、大阪の実情を踏まえた独自の制度設計を行わなければならない。また、大阪市を特別区に再編する際には、現在の 24 行政区の実情がそれぞれことなっていることを考慮し、それらを反映した区割り、財政調整、事務配分をする必要がある。このとき、再編後の特別区が基礎自治体として機能するように、財源と権限を保障することも必要といえる。こうした実質的な課題に加えて、地方自治法や地方税法をはじめとする現行法を多数改正するという課題も生じる。現行法は都道府県や市町村の事務配分を細かく規定しており、自治体の実情に応じた柔軟な制度設計を妨げているという見方ができる。このため、大阪都構想実現の過程で現行法の改正等が行われれば、今後他の自治体が改革を行う端緒にもなりうる。大阪都構想は、地方分権という時代の潮流を示す画期的な試みであるため、今後も動向に注目していく必要がある。

### 〈参考文献〉

橋下徹、堺屋太一「体制維新 大阪都」文春新書、2011 年

上山信一「公共経営の再構築 大阪から日本を変える」日経 BP 社、2012 年

大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」

地方自治法

地方税法

大都市地域における特別区の設置に関する法律

大阪にふさわしい大都市制度推進協議会ホームページ

<http://www.city.osaka.lg.jp/toshiseidokaikakushitsu/page/0000167139.html>

国立国会図書館デジタル化資料「大阪都構想について」

[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3485923\\_po\\_0740.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3485923_po_0740.pdf?contentNo=1)

特別区長会事務局「都区制度に関する参考資料」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000151655.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000151655.pdf)

大阪府統計年鑑

<http://www.pref.osaka.jp/toukei/nenkan/index.html>

東京都の統計

<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tnenkan/tn-index.htm>

大阪府／普通会計決算の推移

<http://www.pref.osaka.jp/zaisei/joukyou/04hutsuu.html>

平成 22 年度東京都特別区普通会計決算の概要

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2011/09/DATA/70192100.pdf>

平成 22 年度大阪市普通会計決算

<http://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000140238.html>

平成 22 年度堺市普通会計決算

[http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/zaisei/yosan\\_kessan\\_shushj/kessan/kessan\\_gaiyo\\_h22.html](http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/zaisei/yosan_kessan_shushj/kessan/kessan_gaiyo_h22.html)

愛知県統計年鑑

<http://www.pref.aichi.jp/0000038729.html>

名古屋市決算カード（普通会計）

<http://www.city.nagoya.jp/zaisei/page/0000012211.html>

平成 22 年度地方財政統計年報

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei22.html>

地方公共団体別職員数の状況

[http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kazu\\_04.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/kazu_04.pdf)

大阪市／生活保護の適正化

<http://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000086801.html>