

都市公共政策ワークショップ I 議事録

「都市制度の歴史・現状と大阪都構想」

講師 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所
理事長 新藤 宗幸

指導教員 五石 敬路

日時 平成27年(2015年)4月24日(金) 18時30分～21時20分

場所 梅田サテライト6階 107教室

出席者 15名

議事録 M1 奥田 徳子

平成27年5月17日、大阪都構想を問う住民投票が行われる。

その概略は、大阪市を廃止し5特別区に分割・一部事務組合を作るというものだが、参考とされている東京都が政治・経済・ビジネス・文化・人材などにおいて繁栄している理由は、特別区制度の導入に由来するものではない。

従って大阪府民・大阪市民はこの問題を熟考する必要があるが、都制の何たるかを知ることは有意義である。ここでは東京都区制度の歴史と現状について述べ、大阪都構想に関する見解を深めるものとする。

1 東京都区制度の歴史

東京都は、1943年に「帝都防衛」のためとして、東京府と東京市を併合することで生まれた。旧東京市には35の区があり、区長は東京市吏員だったが、公選の区会が設けられており、それは東京都となった後も存続した。1947年、地方自治法施行に伴い23特別区に再編された。特別区は都の内部的部分団体と位置づけられたが、直接公選の区長と区議会を有した。

1952年の地方自治法一部改正により区長は都知事の同意を得て区議会が選任すると改められた。また、課長以上の幹部職員は都職員を配属(配属職員制度)するものとなって、都の集権体制は強化した。

しかしこれによって都政が安定したかといえばそうではない。その一因には、人口流入・集中を背景に(市民の多様化)、議会が多党化し、区議会での党派間の争いから区長を選任しきれなくなったこと、道路や学校を始めとする社会基盤が不足したことなどが挙げられる。

そこでいくつかの区(練馬、品川、太田など)で区長は準公選(地域住民が候補者を選び、議会がその中から都知事の同意を得て区長を選ぶ)運動が展開された。

1975年、地方自治法改正により再び区長は直接公選となり都配属職員制度は廃止されて「市

並み自治体」の体制が実現した。

しかし、上下水道・ごみ・救急・消防などが都権限である部分は「一般市」にも劣り、人事委員会設置権や保健所を有する部分は「市」以上であるというびつさも見られた。

この人事委員会は、特別区は設置権を有するものの共同設置となっている。職員採用試験は23区共同で行われている。

幹部職昇進試験(ペーパーテスト)も23区共同で行われた。

三多摩地区(八王子・多摩・武蔵野など)は、消防を東京都に業務を委託する形を取っている。

2000年地方分権改革により、特別区は「基礎的地方公共団体」と規定され、その母体である東京都から相当程度の独立性を与えられたが、その法的地位は未だに特別地方公共団体であり、固定資産税の賦課徴収や消防など本来は市町村の権限に属するものが東京都に留保されており、また都区財政調整制度のような地方税の特殊な分配制度があるなど、市町村のような「普通地方公共団体」と同一の権能を有するわけではない。

2 東京都 23 特別区の功罪

・特別区は「市並み」の自治体と言われるが、普通市以上の権限と以下の権限とが共存している実態である。

・東京都、特別区ともに「大都市行政一体性の必要性」論から脱却しきれていない。

消防や上下水道などはいまだに東京都の権限である。

・都区財政調整制度による横並びと財政効率性を考える時、固定資産税や住民税法人分という市の基盤税たるべき部分はいまだに東京都の税である。

・地方自治の研究者としてはもとより特別区の住民としてみても、23区の横並び指向とシステムには問題が多い。

3 大阪府と5特別区の権限

特別区に中核都市並みの権限を持たせる検討だが、地方自治法は改正されておらず、そこに法令上の根拠はない。

大阪府から特別区への権限移譲について議論が未熟である(広島などではその様な議論も進んでいる)。

元来、大阪市は政令指定都市であり都市計画権限を有するが、その権限は特別区に移譲されず大阪府権限に戻されることになる。地域密着であるべき「まちづくり」の根幹となる都市計画決定権限は、本当に府の管轄で良いのか？

また、特別区が消防機能を有しないことは妥当なのか。

例えば大阪市道について、維持管理はもとより歩道の設置や景観整備なども含め地域のアーバンデザインは府に一任されて良いのか。

現状、全線区道の議論はないので全線府道とするのか。地域の街並みとの整合性はどのようにするのか。

また大阪特別区事務組合により、国民健康保険・介護保険・水道・情報システム・市民利用施設・急病診療所・斎場・霊園などの管理運営が統括されることになるが行政責任はどの様に確保するのか。

国保で疾病予防すること、介護保険の財源を守ることなどは本来地域に密着した基礎自治体（区役所規模）が運営すべき業務であり、物理的・心理的両面から「遠いところ」が担うべきものではない。

医療体制も、地域医療は基礎自治体が把握し、広域・高次医療は市・府・国などで集中センター管理をしていく形が望ましい。

組合は現行法でも作れるが、そこにはアカウントビリティ（予算責任。説明責任ではない）が生じ、常に住民に開示されなければならない。

組合議会を設置できるが議員は住民公選ではなく、特別区の議員からの間接選挙となる。

それでは関西広域連合が足並みを揃えることに苦慮する事態と同様の流れになる恐れはないか。

つまり、大阪特別区が中核市並みになる事を検討するのであれば市民的生活空間を熟知する基礎自治体と、高次広域を俯瞰する府行政との役割分担に関する議論の熟成が必須なのである。

4 府と特別区の財源分配と財政調整制度

財源の配分も大きな課題である。府と特別区の税源は以下の通りになる。

大阪府の財源は

都道府県税・住民税法人分・固定資産税（現状では普通税）・特別土地保有税・都市計画税（目的税）・事務所税である。

一方で特別区の財源は

個人住民税・市町村たばこ税・軽自動車税でとなる。

住民税法人分・固定資産税は現在市税であり、また都市計画税は都市計画事業にしか使われないが、府の税源となることによって、特別区区域のみで使えるのか。

これだけでは特別区の財政は維持困難となるため

財政調整として法人住民税（府税）、固定資産税（府税）、特別土地保有税（府税）の一部分、地方交付税（市町村算定分）を財政調整特別会計に繰り入れ、ここから特別区に配分するものとされている。

ただし配分割合が何パーセントになるかは明文化されておらず、府の裁量次第となる可能性も懸念される。

現行では固定資産税は全額市税であり、住民税は6対4で市と府に配分されている。

総務省との折り合いも鑑み、どういう標準モデルを目指すのかも今後の大阪都構想における重要課題である。

参考として東京都区財政調整においては調整財源の55%が特別区に配分されており、東京都

は不交付団体であって財調は自己完結している。

また、現状の大阪府の地方債残高は 6 兆 4000 億円、大阪市は 4 兆 7000 億円(2014 年度)であり、この条件は東京の都区関係とは決定的に異なるものと言える。

5 結論

現状における大阪都構想の根源は、基層部に5特別区と1巨大事務組合を置くというものであり「二重行政の解消」が謳われている。しかし市民生活に影響の大きい巨大事務組合のコントロールには困難な部分も予測され、大阪府にとってのメリットは大きいが大阪市にとってのメリットは希薄とする見方も出来る。現大阪市の行政権限と予算が特別区への再編によって縮小する事は、市民自治・地域自治の観点では地域住民にとって厳しい方向とも考えられる。

そもそも「国土強靱化」にせよ「二重行政の解消」にせよ、その基本理念には表だって反論しにくい要素が大きい。当該の地域住民は様々なことを熟考の上で住民投票の意思決定を行うべきである。

<質疑応答>

Q 特別区は住民 70 万人規模の自治体となるが、もし試行の先に「やはり政令市で」という世論が強まった場合、再度政令市に戻ることは可能か？

A 不可能。

例えば夕張市が「市である以上、単独で福祉事務所を持たなければならない。現状では財政的に厳しいので福祉事務所を近隣と共同運営にして夕張を町に戻したい」と言っても、それを認める法はない。日本には撤退の論理はないと理解されたい。

Q 自治体が多額の借金を抱えている事は事実である。現行の府市制のままで可能な方策は何かないか？

A 都市地理学的に「大都市」にあたるかどうか疑問のある都市が無理に「政令市」になる事は勧められない。それよりも複数の市に分割して人口 30 万規模程度の自治体を作ることが適当。それらを包括する広域自治体があれば良い。

大阪においては、問われるべきは府の改革であろう。府が、より高次の行政体になるべきである。

Q 住民投票の仕組みはどうなっているのか？

A 住民投票の在り方に、市議会からは何の異論も出ていない。投票率は問われず、どんなに低い投票率の中でも1票でも差がつけば「大阪市の存続」に関する決着は決定する。

本来、投票制度そのものに関しても、もっと議論が起きるべきところである。

Q 公務員制度改革に関して、先生は著作(『政治主導』[2012])で政策などの立案から執行ま

でを担いうる専門的知識や技術を持ち合わす公務員の必要性を主張されているが、具体的にどう組織化し、どう制度を機能化していくべきか。

A 設計図は各々の現場で考えるべきものである。ただし、民間も含め専門性の高い人材を登用することが重要であろう。