

自治を奪われる特別区 当て馬としての総合区

森 裕之

立命館大学教授・地方財政学

大阪市民に選択権を与えない大阪の政治像

大阪都に関する実務は、前回の住民投票では大阪府・市の大都市局が素案作りなどを行っていました。現在は、副首都推進局に大阪府と大阪市から各 50 名、総勢 100 名の精鋭が集められて作業をしています。

大阪市を廃止して、4 つに分割するのが「特別区」です。今回は「総合区」をセットにしています。これには公明党が熱心です。住民投票にいくまでの素案を検討する「法定協議会」にかけられています。前回の住民投票では、維新のメンバーは、反対派を法定協議会から排斥しました。これは、法定協議会は都構想に賛成する会派を前提に構成することでした。そういう意味では、法定協議会で「総合区」の議論をするのはおかしい話です。裏でなにか取引があったのかがわかります。こういう闇の中で大阪市が改変されようとしているのです。

今回は「バージョンアップ」したと言っています。その第 1 は「区の数」です。4 つか、6 つか、単に偶数にただけで、バージョンアップにはなっていません。区の数が多くなるほど、建物の数が増えるなどお金がかかります。だから、4 区案でまとまりました。総合区も 8 つに合区します。4 つの特別区を選択するか、8 つの総合区にするか、どちらにしても今の大阪市は姿を変えてしまうという話です。

これらに関連して「どのように住民投票をすすめるのか？」と聞かれた時に、松井知事は「特別区は直接の住民投票であり、直接に民主主義で決められるわけですから、民主主義の一番重たい決定方法だ」と言っています。いったい、2015 年の住民投票を何だと思っているのか。吉村市長も同じことを言っています。住民投票で特別区が否決されたら総合区にするというのですが、制度的には全く別のものなので、これから議会で問題になっていくと思います。

無間地獄に向かっていく 大阪都構想の制度設計

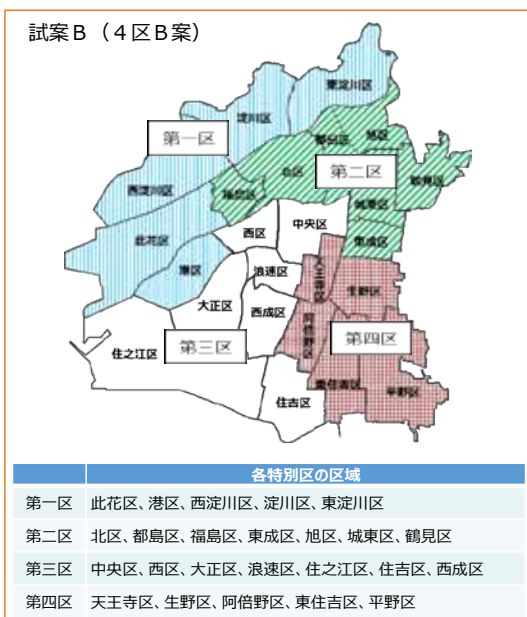
大阪市は政令指定都市です。政令指定都市というのは、端的に言うと府県自治体と同格の権能を持ちます。港湾管理などはその典型です。通常、港湾の管轄は都道府県の役割です。ところが大阪市の港は大阪市港湾局が管理しています。大阪市が政令指定都市だからです。

大規模な都市開発の権限も、政令指定都市である大阪市が持っています。権限だけではなく、それに伴うお金も当然持っています。

大規模な都市計画の権能は、通常は都道府県が機能を持ちますが、政令指定都市の場合は、政令指定都市が行います。

特別区になると、こういった権能が大阪府に引き上げられます。当然財源も引き上げられます。

特別区の姿



	名称案	《参考》大阪市行政区名の由来分析 (一部重複あり)			
		方角・位置	地名等	地勢等	古典 その他
第一区	東西区	(西淀川) (東淀川)		港 淀川 (西淀川) (東淀川)	此花
第二区	北区	北 (東成) (城東)	都島 福島 (東成) 鶴見	(城東)	旭
第三区	中央区	中央 西	住之江 住吉 西成	大正	浪速
第四区	南区	(東住吉)	生野 阿倍野 (東住吉) 平野	天王寺	

出所) 大阪府市資料より

「特別区」とはこれだ

いま言われている「特別区」は、2015年住民投票時の「大阪都構想」と全く同じです。

大阪市が廃止・分割される、それだけではなく権限と財源が大阪府に奪われます。これを私は「従属化」と呼んでいます。バージョンアップなどと言うが、これが本質です。

現在検討されているのは「4区案」です。名称については東西区に関しては、淀川区の方がよいかどうかを住民に意見を聞く。その一方でこの間に副首都局がやってきたのは、東京の特別区と政令指定都市の行政区の名前の由来を一所懸命に調べているのです。方角がどうか、地名と方位を組み合わせたもの、その土地の特徴的なものなどです。笑うしかありません。何をやっているのでしょうか？

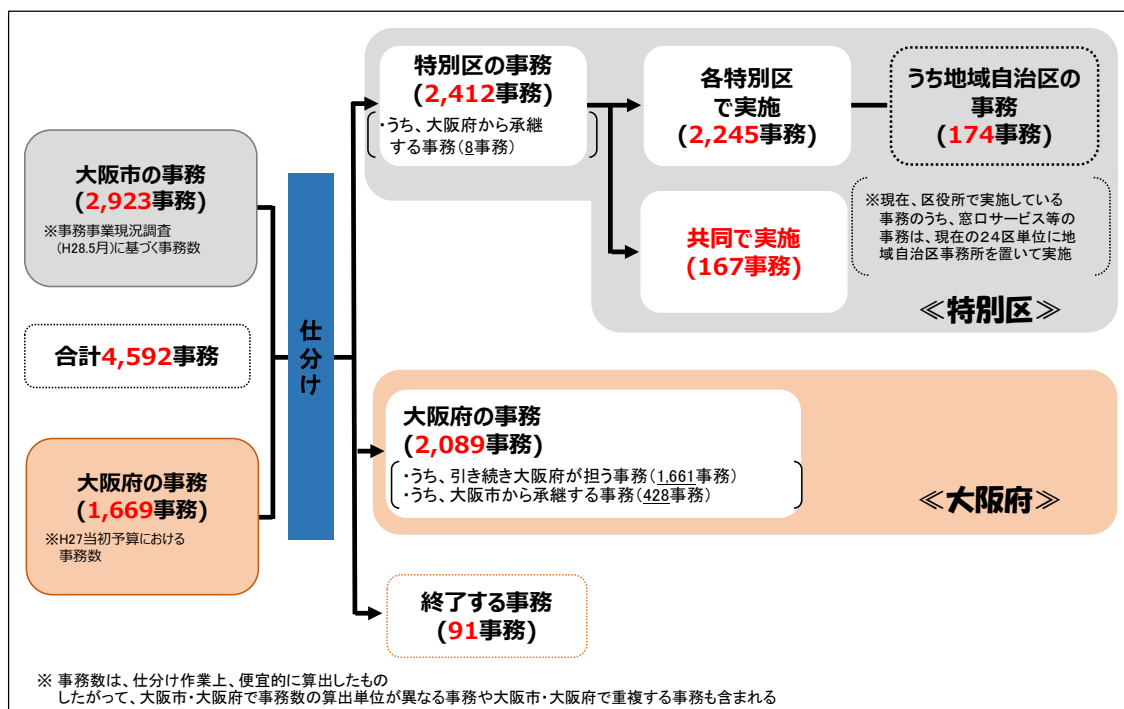
特別区と大阪府の事務分担

特別区とは、大阪市が持っている機能、本来府県の役割である機能が大阪府に召し上げられるという事です。今大阪市が持っている権限が、大阪府に行くのです。

どういものがあるのでしょうか？

成長戦略・広域的なまちづくり・港湾・広域的な交通基盤整備・公園・成長分野の企業支援・病院・高等学校・大学などで、最近水道も入りました。こういった権限が大阪府に吸い上げられます。

また以前にも問題となった「一部事務組合」です。特定の特別区に負わせることが困難な事務は、特別区同士が「一部事務組合」という別の自治体を作り運営します。このような共同実施が167あります。



出所) 大阪府資料より

今回新たに加わったのが、「地域自治区」の準備です。地域自治区とは、自治体の中で作られた半公的なエリアです。地域自治区の中には、地域協議会という住民が協議する会議体を設けるという事が法律で決まっています。これは、平成の市町村合併の際、大きな市と小さな町がくっつく。くっついて地域に役所機能がなくなったら、住民の意見が聞けないということが懸念されたので、地域自治区を設置するとしたわけです。旧の町村体を地域自治区にするのです。住民は、その地域自治区で話し合いをする。但しこれは議会でも何でもないのです、権限が弱いのです。

権限として決められているのは、地域自治

区は市長から諮問されたものについて答えるという程度なので、実質的に自治体の時の権能と比べると、全く少なくなります。

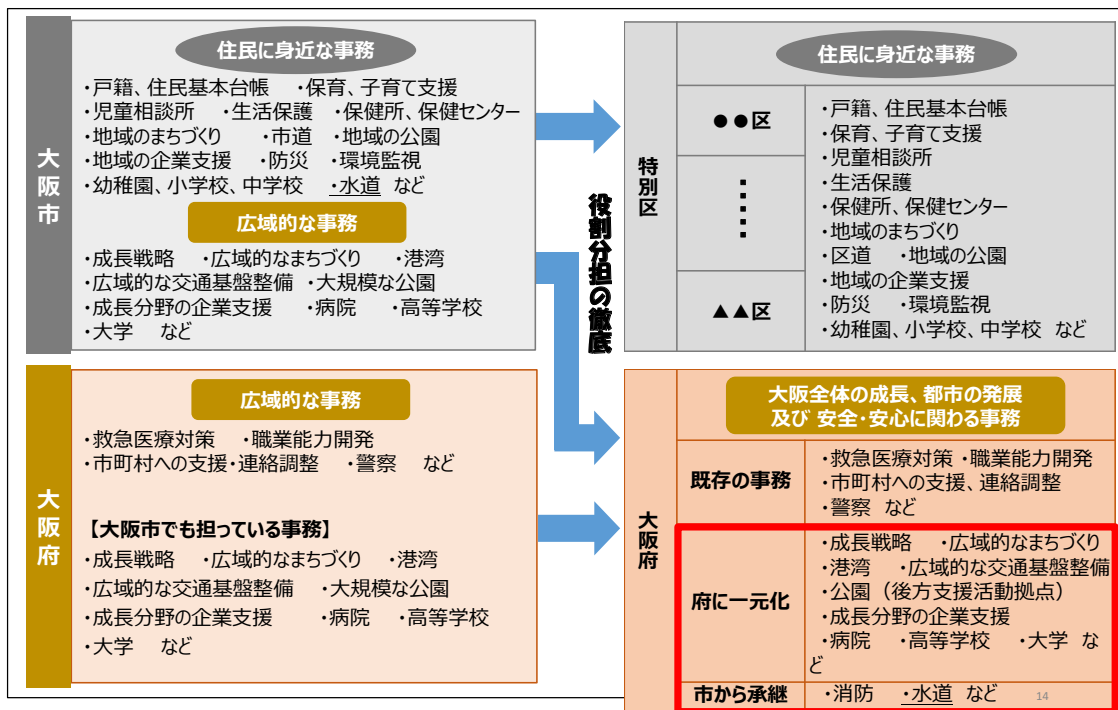
では、今回どうして大阪市内で地域自治区が設けられているのでしょうか？

現在大阪市内には24の区があります。そこで区政会議をつくって公募委員さんが、一生懸命に地域のことを相談してきたのに、無くなるとはどういうことか！と不満が出る。それに対応して「地域自治区」で住民と話し合う場を準備するとしたのです。

これは総合区でも同じものを作ります。

仕組みが非常に複雑になります。地域自治区で話し合う事務174が分離されています。

特別区と大阪府の事務分担



出所）大阪府市資料より

次に、特別区と大阪府の事務分担です。

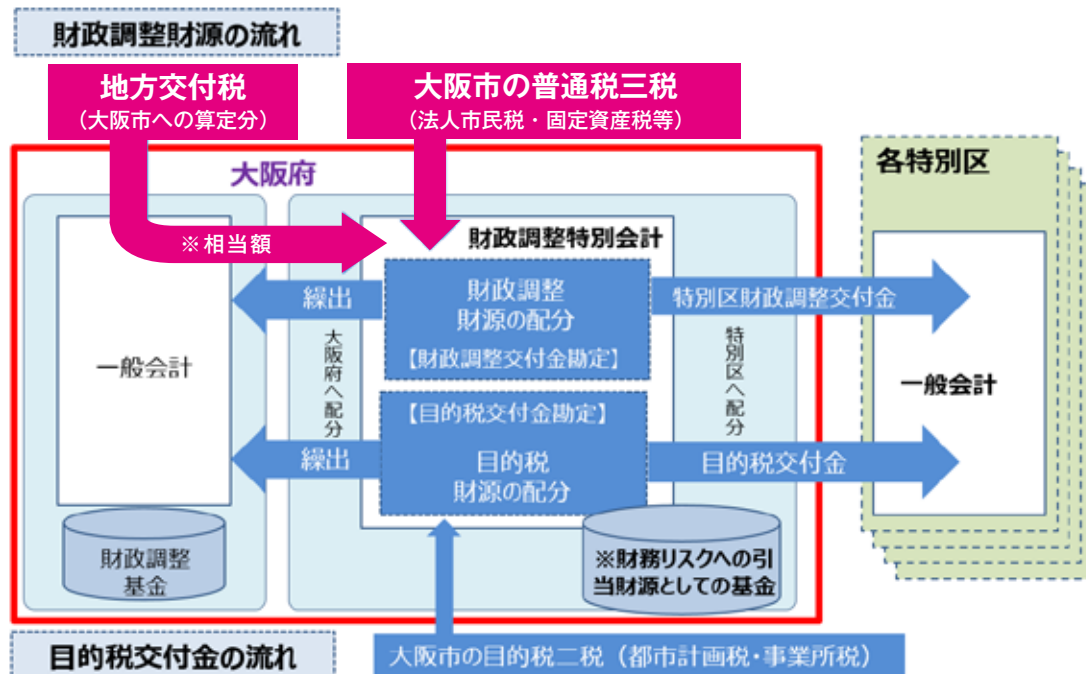
大阪市の「広域的な事務」の辺りが大阪府に引き継がれる、言い換えると奪われる事務です。大きいのはやはり都市計画などです。産業政策、交通基盤政策なども大きいです。役割分担案を決めていますが、大事な都市計画、道路、河川など、重要な事務のほとんどが大阪府に持っていけます。

万博関係事務が特別区に残るとなっていますが中味は「機運醸成」です。特別区は万博の機運を上昇するために頑張ってくださいと言うのです

大阪府に継承する事務の例より抜粋

主な事務	分担
都市交通局関係事務	特別区
万博関係事務（誘致）	大阪府
万博関係事務（機運醸成）	特別区
I R誘致	大阪府
環境科学研究所 （環境分野）関係事務	大阪府

財政調整制度の設計（大阪市の財政が収奪される仕組み）



出所) 大阪府市資料より

役割分担という事で大阪府に権限を持っていられ、それに伴うお金も当然もっていられるのですが、その仕組みを見てみます。

図の右側が特別区の財政です。特別区はそれぞれが独自の自治体ですので、独自の財政があります。しかし、今大阪市民が大阪市に払っている税金の内、個人の市民税以外については大阪府に払う事になります。特別区は市町村と同格の自治体ですから、本当は特別区に支払うべきなのですが、それが大阪府に奪われるのです。

その大阪府に払ったお金をどう使うかは、大阪府議会が決めるのです。特別区に決める権限はありません。

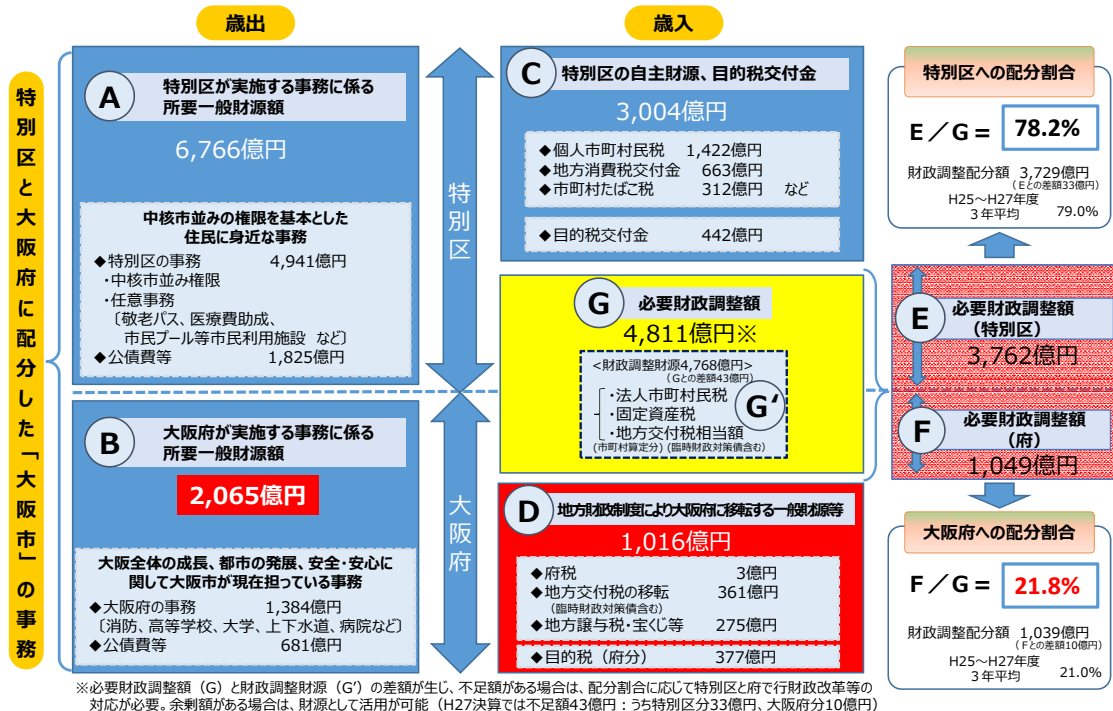
都市計画税も大阪府の財布に入ります。

更に国から地方交付税という財源が来ます。これはほとんどの自治体がもらっている、何千億円というお金です。これも、今は国から直接大阪市に入っているのに、特別区になると一旦、大阪府に入るわけです。これも、大阪府のお金になります。そして、その一部が交付金という形で特別区に分けられるのです。その、分けてもらったお金で粛々と行政を行う…、これが特別区の惨めな姿です。

赤で囲まれている部分が大阪府の財政です。

ここには大阪市の大切な税金である法人市民税や固定資産税、都市計画税、そして地方交付税が吸い取られていることがわかります。

特別区と大阪府への「大阪市」の財源配分（平成27年度決算ベース試算）



出所) 大阪府市資料より

- ・約8800億円の大阪市の一般財源等(臨時財政対策債を含む)のうち、約**2100億円(4分の1)**が大阪府に奪われる。
- ・大阪市税約6600億円のうち、約**1750億円**しか**特別区には残らない(=4850億円は大阪府税に変わる！)**。
- ・一般財源に連動して、歳入全体の約半分を占める特定財源(国庫支出金や地方債)が増減するため、大阪市が奪われる総財源規模は膨大なものとなる(最低でも5000億円程度と見込まれる)。

➡ **何に使うのか？**

大阪府が奪う特別区(大阪市)の予算額は**大阪府に最終的な決定権限があり、この構造は未来永劫つづく(→ようこそ無間地獄へ)**。

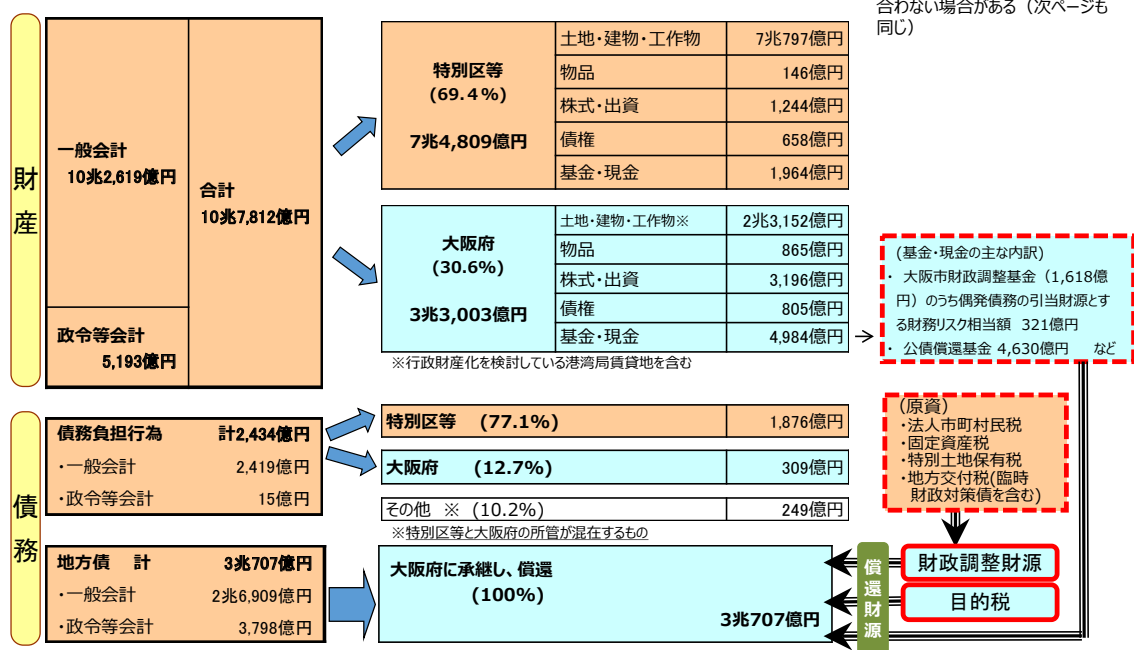
ポイントは、配分される交付金で足りるか、足りないかの問題ではないのです。

本来、特別区の税金であるべきものが、条例で大阪府の税金に変えられることです。しかも、大阪府に奪い取られた税金の使い道は、大阪府が決定するのです。これは制度をどのように動かしても変わりません。大阪市民の数は、大阪府全体の3割にしかすぎません。市民の数によって議員の数も決まりますから、大阪市以外の自治体の力が強いということになります。大阪市の行っている事業で、特別区に残る部分があります。特別区に与えられている税金は、ほとんど個人の市民税だけで

す。大阪府が奪い取った財源を、どれだけ特別区に戻すかは府議会で決めます。今描かれている特別区の取り分は、制度を設計した段階だけです。予算は単年主義ですから、配分をどうするかは毎年、府議会で決めていきます。騙されてはいけません。最初は、こうでも、来年・再来年の保障はありません。特別区はかわいそうだと、大阪府議会が予算をたくさんくれるはずはない。毎年毎年、特別区のお金が減り生活関連のサービスがどんどん切り詰められる、だから無間地獄ではないかと申し上げているのです。

特別区及び大阪府への承継の姿

財産・債務の承継の姿（全体イメージ）



出所）大阪府市資料より

次に借金と財産について見たいと思います。

「特別区」による財産・債務の再配分

- ・大阪市の市保有資産10.8兆円(全会計)のうち、大阪府が3.3兆円(約31%)を吸い上げる。そのうち、株式・出資、債権、基金・現金が9000億円に上る。
- ・一方で、大阪市の債務の一部(地方債3.1兆円、債務負担行為300億円)(約30%)を大阪府が引き受ける。
- ・大阪市の債務の償還は、旧大阪市の基金・現金、「財政調整財源」(法人市町村民税、固定資産税、特別土地保有税、地方交付税、臨時財政対策債)および目的税を充てる。



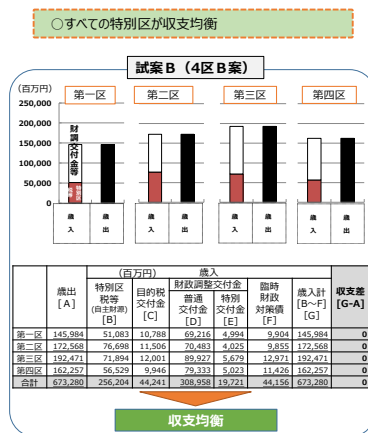
要するに、大阪市の借金の一部は大阪府が引き受けるが、返す金も大阪市から奪うというだけの話

「大阪都」の財政調整制度の問題点

前回の住民投票の時に、区どうしがもめるという事をお話しました。なぜなら北区や中央区はお金持ちですが、それ以外はお金持ちではありません。これまでは北区の人たちが格差のあるお金を貧しい地域に配分していました。しかし、各区が別々の自治体になれば本来そういうことができず。しかし、それができないと特別区間の格差は埋められません。そこで今回こういう図が出ています。黒い部分が、各特別区に残されたサービスを行うのに必要な予算額です。それに対して各特別区に残っている税金が赤い部分です。足りません。この部分を、大阪府からのお金で埋めるというのが、この白い部分です。

特別区間の財政調整制度の検証

収支の均衡状況



※各区の財政調整前の歳入状況が意図的に隠されている！

出所) 大阪府市資料より

「二重行政の解消額」を

「改革効果額」へと言葉を変えました。

前回は二重行政の廃止で4,000億円が浮くと言いました。今回はどうなっているでしょうか？

以前は二重行政の廃止で浮くお金を「削減

効果額」と言っていたのです。今回は「改革効果額」という名前に変えています。

マスコミに流れている財政シミュレーションの結果です。何を言ってるかと言えば、大阪都になると一旦赤字になるが、途中で黒字になっていくというものです。内訳は、改革

効果額なのです。二重行政とは何の関係もない、改革効果額がずーっとプラスになっているのです。でも、これは、大阪市を潰すこととは全く関係ありません。

大阪都はあとから儲かるのだ！という錯覚を発信するだけです。

財政シミュレーション結果(B案)



出所) 大阪府市資料より

結 論

- ・特別区（今の大阪市）は権限と財源が奪われ、市民のくらしは確実に悪化する。
- ・特別区の制度設計時点の予算は、プラスマイナスがゼロになる形で示されるが、その後は大阪府がカジノ・IRなど臨海部の開発など大規模な公共事業をすすめるため特別区の財源は、毎年削減されていく。（特別区の人口は大阪府全体の3割だから発言権も小さい）
- ・特別区の予算は福祉や教育などの住民サービスが中心であり、これらが最も影響を受ける。
- ・特別区同士の対立が煽られることによって、真の対立者である大阪府の特別区に対する支配が堅固なものになる。

総合区については当て馬であって、やる気がないという事だけを申し上げておきます。