

2020年10月4日(日)

行財政からみた「大阪都構想」の 徹底批判

森 裕之(立命館大学)

現在の大阪都構想の二重の問題点

- (1) 大阪都構想にはそもそもの制度的欠陥がある。
- (2) 新型コロナウイルス感染症の拡大と将来の見通しが立たない中で、不要不急の統治機構改革を行うことは政治的暴挙である。

財政シミュレーションのやり直し(8月11日)

- R2年3月公表の市「粗い試算」をベースとしている
 - ✓ R2年度当初予算で前倒し実施された「小中学校給食費の無償化」は反映されている (R3年度以降も同様)
- また、R2年度大阪市補正予算で追加措置済みの感染症対策経費は、国補正予算の措置でカバーされている状況 (R2年7月20日現在)

今後の財政的な影響について (感染症対策、税収等の動向のほか、これらに対応する国からの財源措置を含む)

合理的な根拠に基づいた適切な試算は現時点で困難だが、新型コロナウイルス感染症による影響は全国の地方自治体共通の課題であり、地方交付税や臨時の交付金等による相応の財源措置が想定される

税収等への影響

【歳入の減】 地方公共団体の税収減
【歳出の増】 社会保障経費の増

など



【財源措置】 国の地方財政措置

- 地方交付税 (臨時財政対策債) によるカバー
※地方交付税の算定よりも税収が減少する場合は、減収補てん債の発行や普通交付税の精算措置※1



パーフェクトに
無意味な内容

2021年度の大阪市の財政見通し(9月9日)

大阪市は2021年度の財政収支が**637億円の赤字**になると発表(2020年度当初予算では107億円の赤字)。

市税収入が**約500億円減少**し、約6900億円まで下がる。

大阪メトロからの配当金は2020年度当初予算見通しで61億円を計上していたが、4～6月期の連結決算で最終損益は**39億円の赤字**に転落(前年同期は58億円の黒字)。

支出の増加として、新型コロナの感染予防対策と経済対策で約460億円、生活保護費の約60億円増加(734億円)を見込む。

かりに2021年度の収支不足額を財政調整基金で全額補てんすれば、2021年度末の残高は2020年度末の半分程度の約600億円になる。

しかし、見直しはしない。

「大阪都構想」とはこれだ

政令指定都市の「廃止」

大阪市(それに続き堺市など)は地図上・歴史上から消滅する。

大阪市の「分割(解体)」

現在一つの自治体である大阪市は複数の特別区(特別地方公共団体)にバラバラにされ、それぞれ別個の自治体になる。

政令指定都市の大阪府への特別区化(=従属団体化)

大阪府と対等な関係にある自立した大阪市は、大阪府(都)に権限と財源を握られた特別区という名の従属自治体になりさがる。

新たな大阪都構想に際しての4条件

(1)住民サービスを低下させない

→特別区の財政制度上からみて低下していく可能性が大きい。

(2)特別区設置コストを最小限にする

→その代償として、いびつな庁舎体制となる。

(3)現行の区役所の窓口機能を維持する

→その代償として、自治体運営が複雑化する。さらに、財政的負担も大きい。

(4)全特別区に児童相談所を設置する

→現行の大阪市でも実施はできる。

区割り・区の名称・本庁舎の位置

◆ 4つの特別区を設置

特別区名	現行政区	本庁舎の位置
淀川区	此花区・港区・西淀川区・淀川区・東淀川区	現淀川区役所
北区	北区・都島区・福島区・東成区・旭区・城東区・鶴見区	現大阪市本庁舎 (中之島庁舎)
中央区	中央区・西区・大正区・浪速区・住之江区・住吉区・西成区	現中央区役所
天王寺区	天王寺区・生野区・阿倍野区・東住吉区・平野区	現天王寺区役所



◆…本庁舎の位置

一部事務組合等

◆公平性や効率性、専門性の確保が特に必要な事務については、一部事務組合の設置や機関等の共同設置により処理

- 一部事務組合で処理する事務
介護保険事業等の実施、情報システムの管理、施設の管理等
- 機関等の共同設置で処理する事務
監査委員及びその事務局、心身障がい者リハビリテーションセンターで行う事務

地域自治区 地域協議会

◆現在の24区のコミュニティに配慮した仕組みとして、地域自治区・地域協議会を置く

◆24区単位での窓口サービスの継続と住民意見の反映

- 区役所（地域自治区の事務所）では、現在の24区役所で提供する窓口サービス（※）を継続して実施
※住民票の写し等の交付、国民健康保険、地域協議会運営関係事務 等
- 地域協議会は、特別区長などに意見を述べるができる。特別区長などは、必要に応じ、適切な措置を講ずる

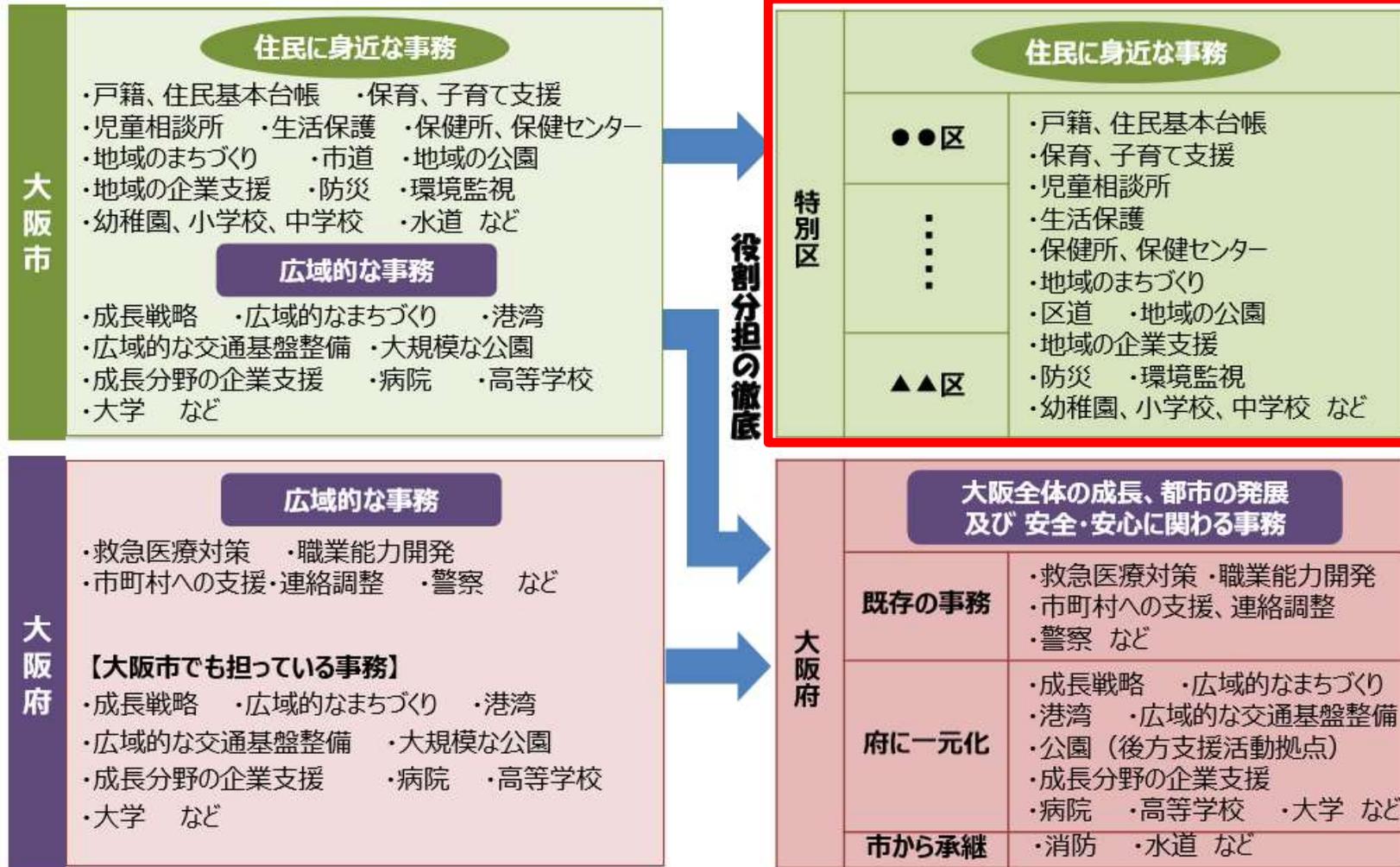


各特別区の本庁職員の配置

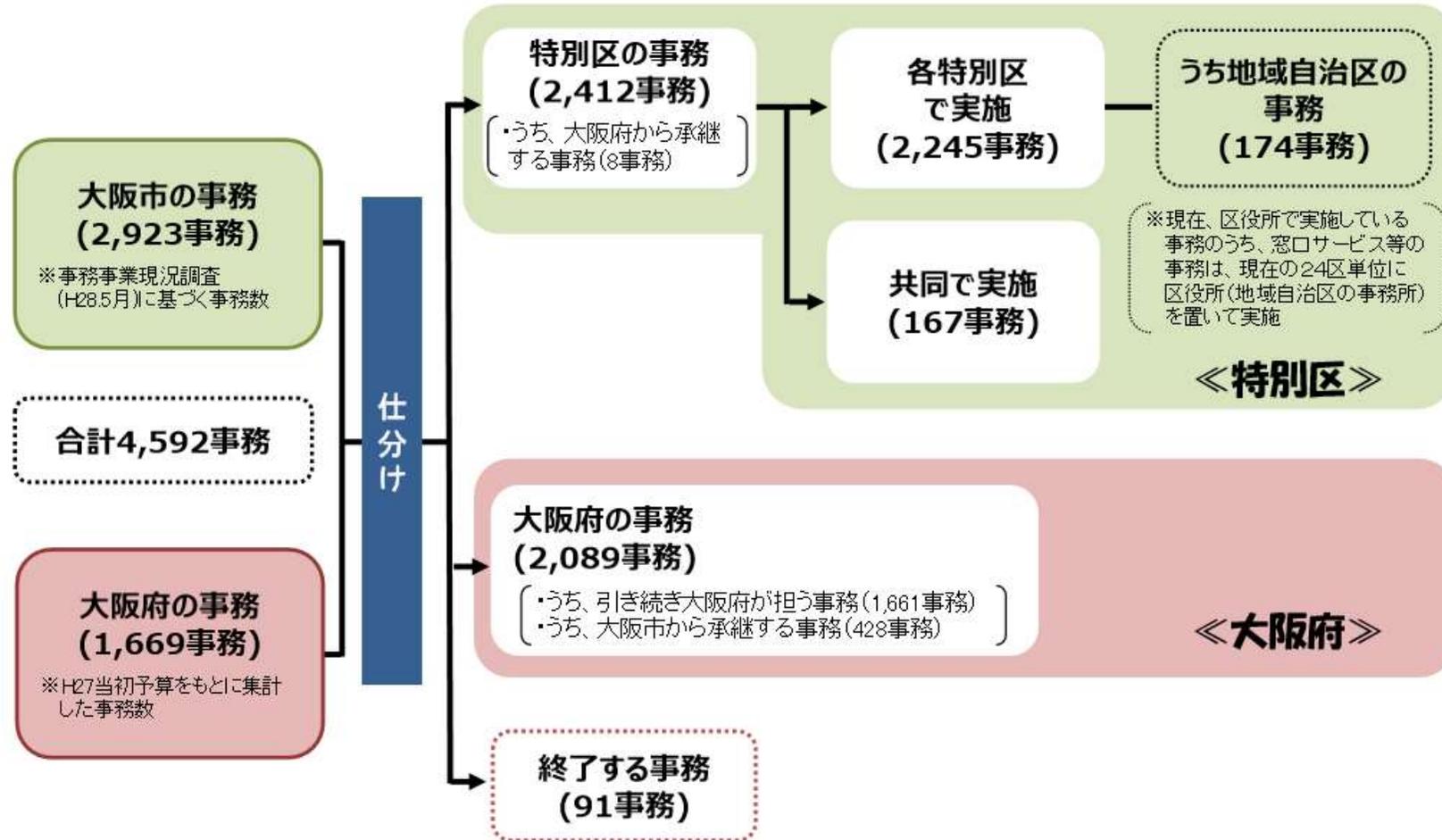
淀川区本庁舎	80人
北区本庁舎 (中之島庁舎)	880人 間借り
天王寺区本庁舎	580人 間借り
天王寺区本庁舎	150人
中央区本庁舎	150人
中央区本庁舎	680人(ATC)

出所)産経新聞

大阪府と特別区の事務分担



事務事業の仕分け(2016年5月時点)



■ 大阪市が現在実施している事務で大阪府に承継する事務の例

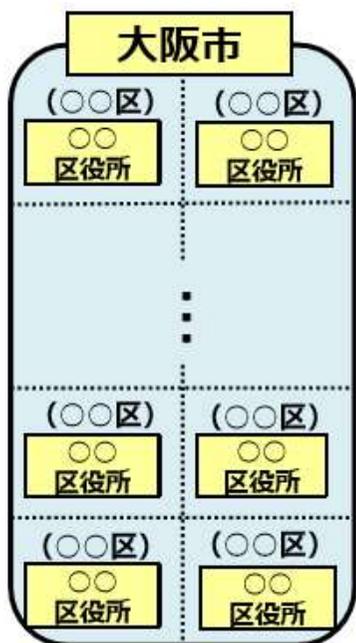
分野	事務の例
1. こども	・スクールカウンセラー事業等 ・母子父子寡婦福祉貸付金（特別会計の管理等） など
2. 福祉	・障がい者歯科診療センター ・障がい者の競技スポーツ振興 ・高齢者福祉専門研修 ・あいりん対策 など
3. 健康・保健	・医療法人の設立認可 ・精神保健福祉センター ・環境科学研究 ・病院 など
4. 教育	・高等学校 ・大学 など
5. 環境	・エネルギー政策 ・地球温暖化広域対策等 など
6. 産業・市場	・成長分野の企業支援 ・融資制度 ・アジア太平洋トレードセンター ・商工会議所 ・中央卸売市場 など
7. 都市魅力	・観光・文化・スポーツ振興（成長・集客等） ・文化施設（博物館・美術館等） など
8. まちづくり	・広域的な交通基盤整備 ・成長戦略・ランドデザイン ・港湾 ・地価監視 ・都市計画（都市再生特別地区、用途地域等） ・うめきた2期 など
9. 都市基盤整備	・道路（広域交通網） ・河川（一級河川） ・公園（後方支援活動拠点等） ・下水道 ・水道 など
10. 住民生活	・市区町村との連絡調整 ・DV一時保護 ・雇用施策 など
11. 消防・防災	・消防 ・防災・危機管理 など
12. 自治体運営	・地方公務員災害補償基金 ・財政運営（交付税・公債費） ・税務（固定資産税等） など

一部事務組合の事務

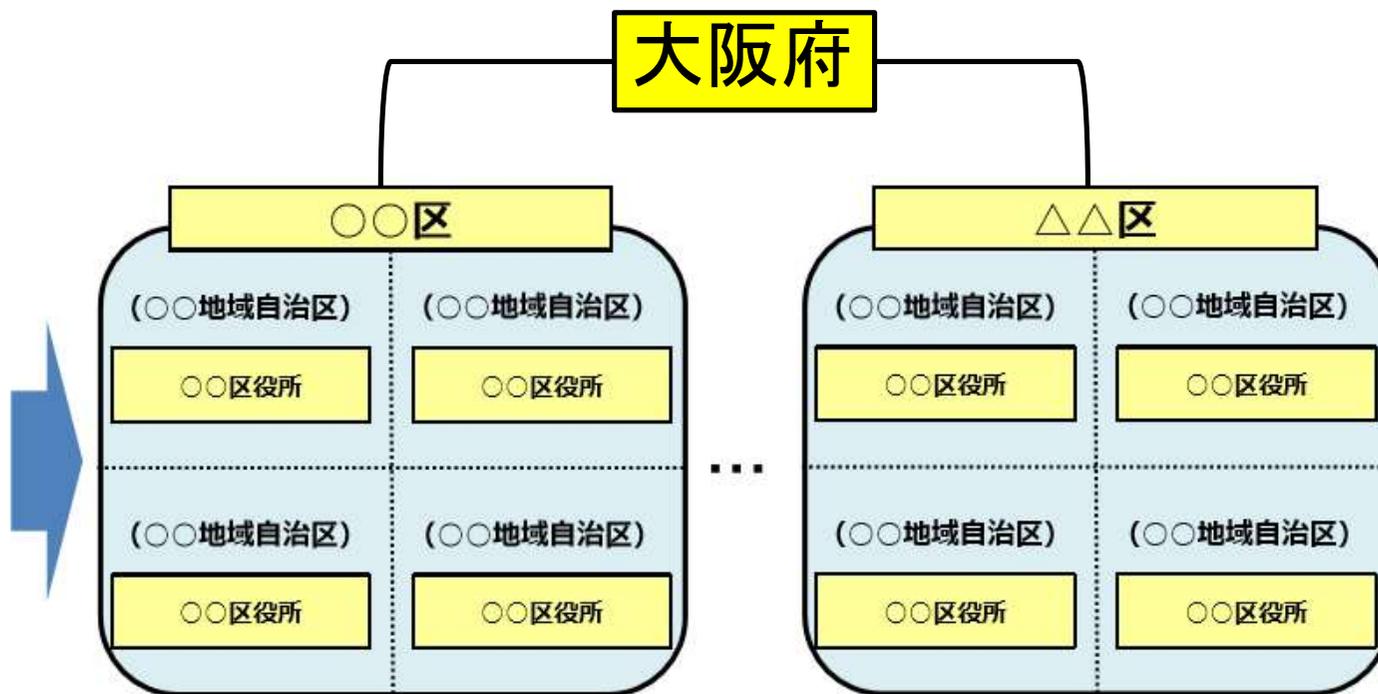
区分	主な事務	一部事務組合の事務とする視点
事業の実施	<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険事業 ・民間の児童養護施設等及び生活保護施設の所管事務 (設置認可、指導、助成などの事務を含む) 	<ul style="list-style-type: none"> ・特別区設置時における特別区間の保険料・サービスの公平性等を考慮 ・施設が偏在しており、特別区の区域を越えた入所調整の公平性等を考慮
情報システムの管理	<ul style="list-style-type: none"> ・住民基本台帳等システム ・戸籍情報システム ・税務事務システム ・総合福祉システム ・国民健康保険システム ・介護保険システム ・統合基盤・ネットワークシステム <p style="text-align: right;">など</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・共通的なシステム管理の集約と共同利用により、住民サービスを円滑に提供するとともに、特別区のコストの抑制、業務の効率性等を考慮
施設の管理等	<p><福祉施設></p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童自立支援施設 ・児童養護施設 ・生活保護施設 ・心身障がい者リハビリテーションセンター ・特別養護老人ホーム等 (弘済院) など <p><市民利用施設></p> <ul style="list-style-type: none"> ・信太山青少年野外活動センター ・長居ユースホステル ・青少年センター ・こども文化センター ・障がい者スポーツセンター ・中央体育館 ・大阪プール ・靱テニスセンター、靱庭球場 <p><その他></p> <ul style="list-style-type: none"> ・動物管理センター ・斎場 ・霊園 ・処分検討地等にかかる管理・処分 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設が偏在しており、特別区の区域を越えて利用される施設の共同管理により、住民負担やサービスの公平性等を考慮 ・施設の更新等にかかる効率的・効果的な財源投入、財産の有効な活用・処分などを考慮

大阪府—特別区—地域自治区

【現在】



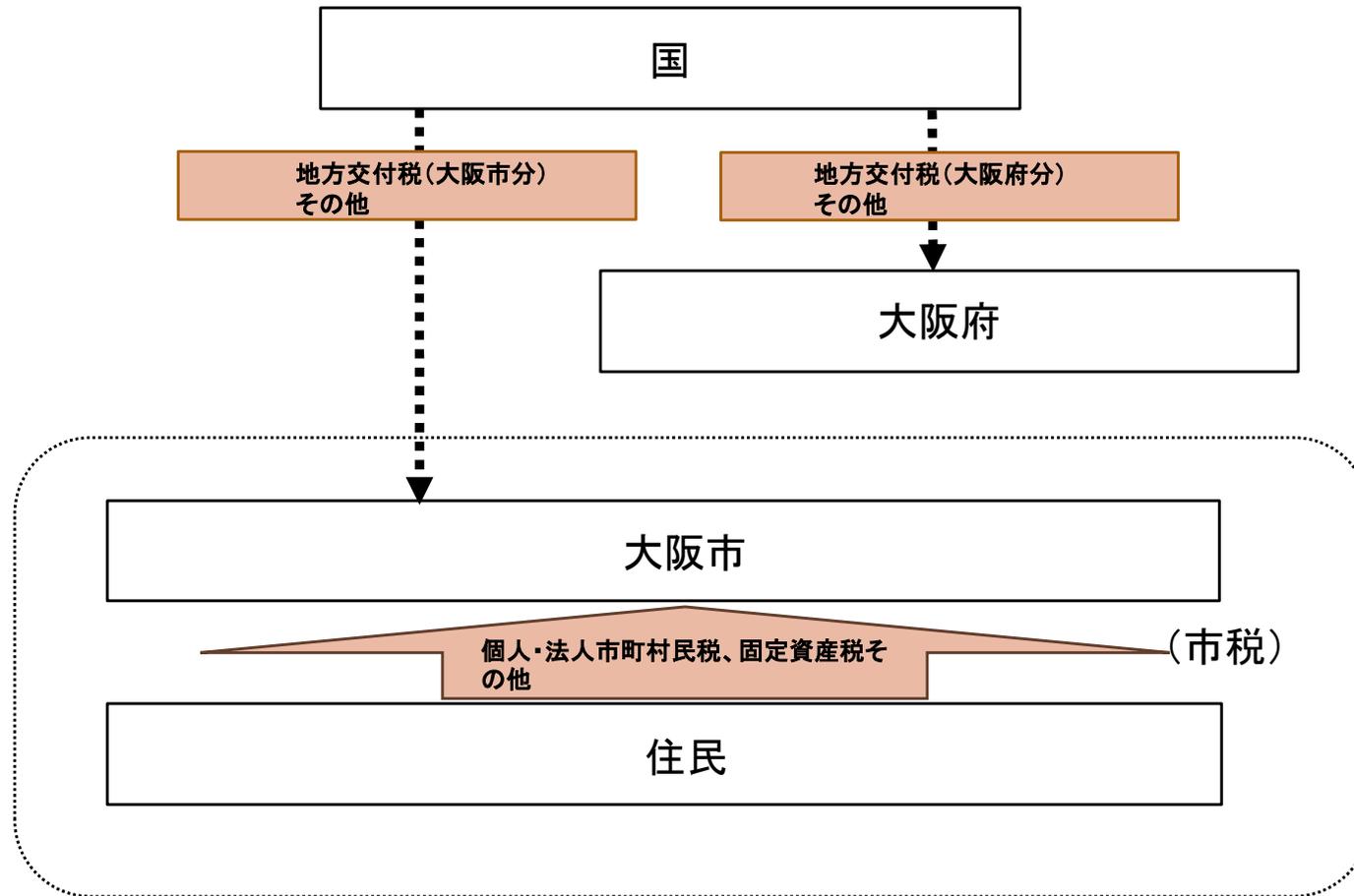
【特別区・地域自治区設置後】



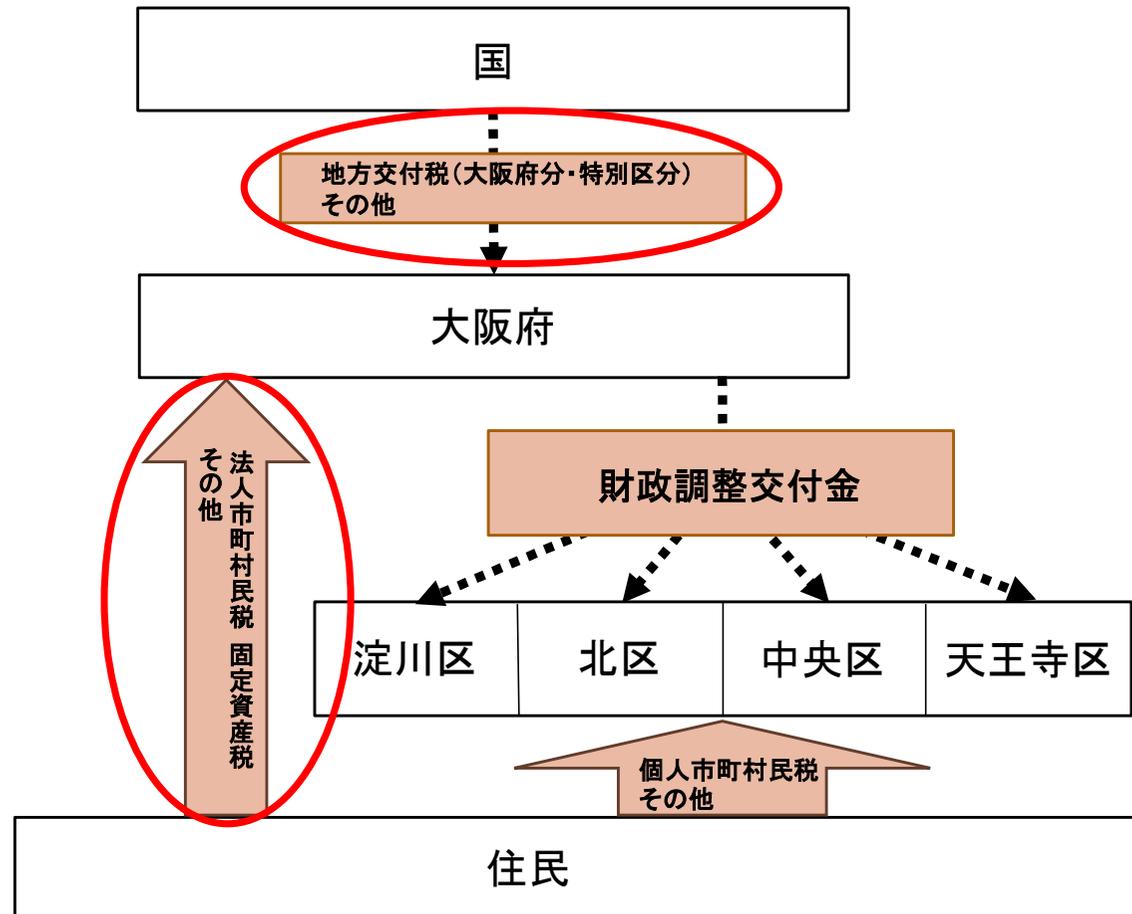
現区役所(地域自治区の事務所)で実施する事務

分野	区役所(地域自治区の事務所)の主な事務	特別区の本庁で実施する主な関連事務
1. こども	<ul style="list-style-type: none"> ・保育所の入所手続、保育料賦課徴収 ・子育て支援(相談、児童手当の受付等) ・ひとり親家庭等の支援(日常生活支援事業の派遣申請等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童養護施設等の徴収金の決定 ・母子生活支援施設等の入所・徴収金の決定 ・放課後児童健全育成事業 ・児童委員の研修等
2. 福祉	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護相談・申請等 ・地域福祉等窓口業務(成年後見制度利用支援等) ・障がい者福祉窓口業務(身体障がい者手帳・療育手帳の申請、自立支援給付等) ・高齢者福祉窓口業務(敬老優待乗車証交付等) ・国民健康保険、介護保険、国民年金等の届出等 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護に係る職員研修等 ・地域福祉等(民生委員の指導監督等) ・障がい者福祉(事業者に対する給付費の支払い等) ・高齢者福祉(地域包括支援センター運営協議会等)
3. 健康・保健	<ul style="list-style-type: none"> ・健診、予防接種、相談、医療費助成等 ・食品・環境衛生関係相談、医療関係届出等 ・狂犬病予防・動物愛護等 ・精神障がい者保健福祉手帳の申請等 	
4. 教育	<ul style="list-style-type: none"> ・就学事務(就学通知に係る変更手続き等の受付) 	<ul style="list-style-type: none"> ・就学事務
8. まちづくり		<ul style="list-style-type: none"> ・空家法に基づく特定空家対策事務
10. 住民生活	<ul style="list-style-type: none"> ・住民票等窓口サービス ・地域活動支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・住居表示、人口動態調査票の作成等 ・地域活動支援(企画) ・地域防犯対策
11. 消防・防災	<ul style="list-style-type: none"> ・地域自主防災組織事務・災害時避難所等事務 	<ul style="list-style-type: none"> ・防災
12. 自治体運営	<ul style="list-style-type: none"> ・税関係証明書の発行、税収納 	<ul style="list-style-type: none"> ・統計調査 ・選挙

大阪市の財政制度（現在）

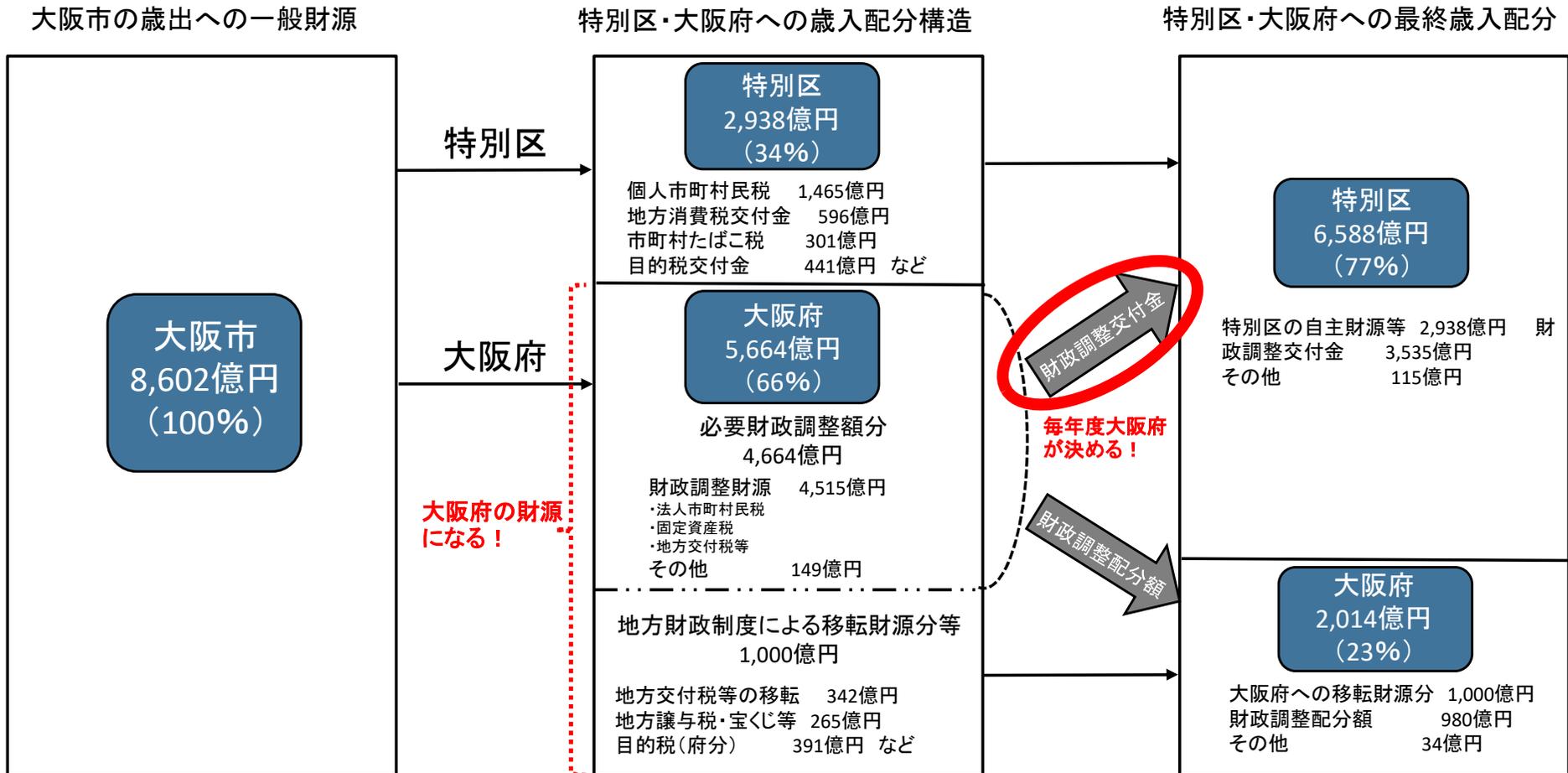


特別区の財政制度(将来)



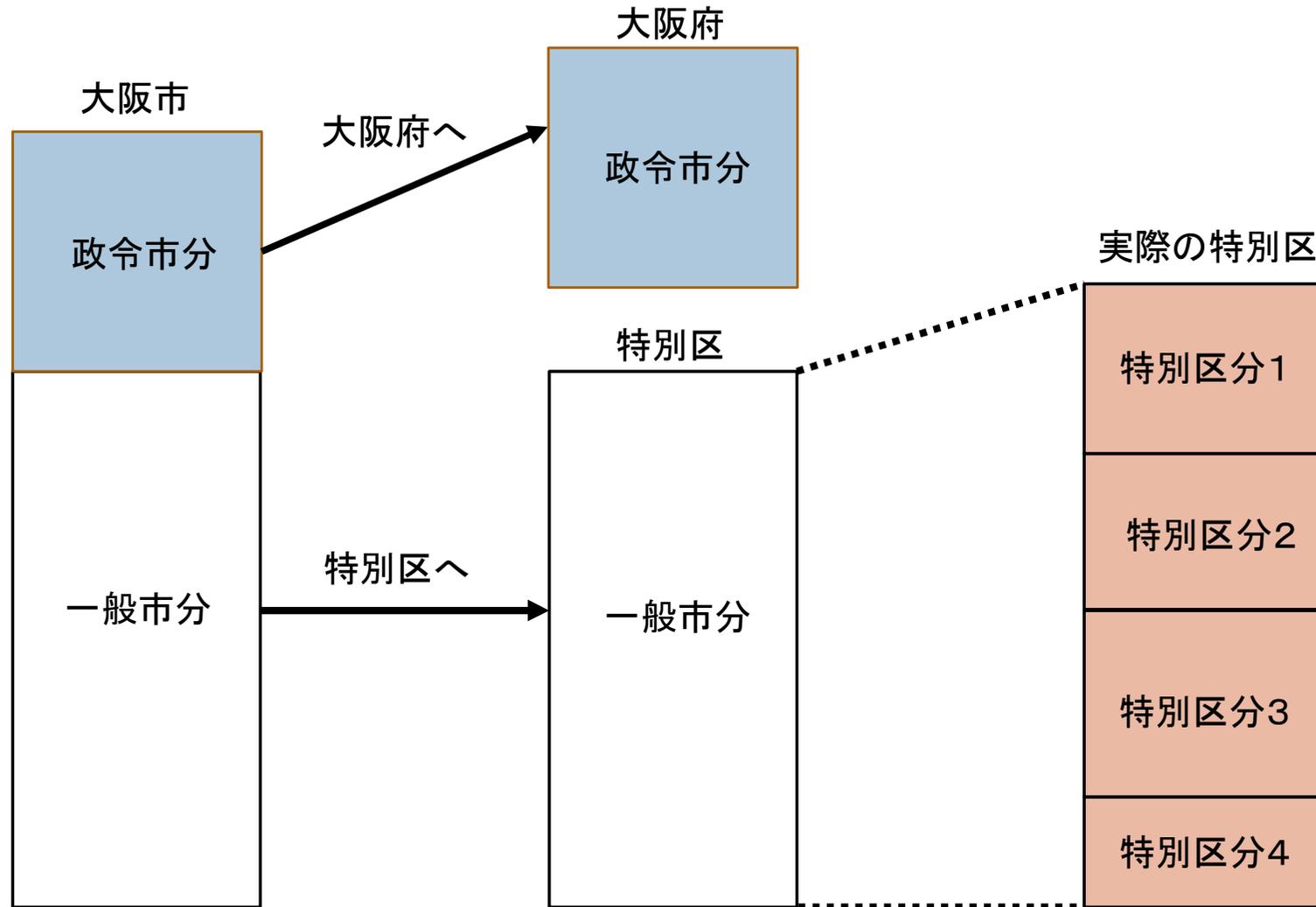
出所)大都市制度(特別区設置)協議会資料より作成。

図2 大阪市の一般財源の大阪府・特別区への配分(2016年度決算ベース)

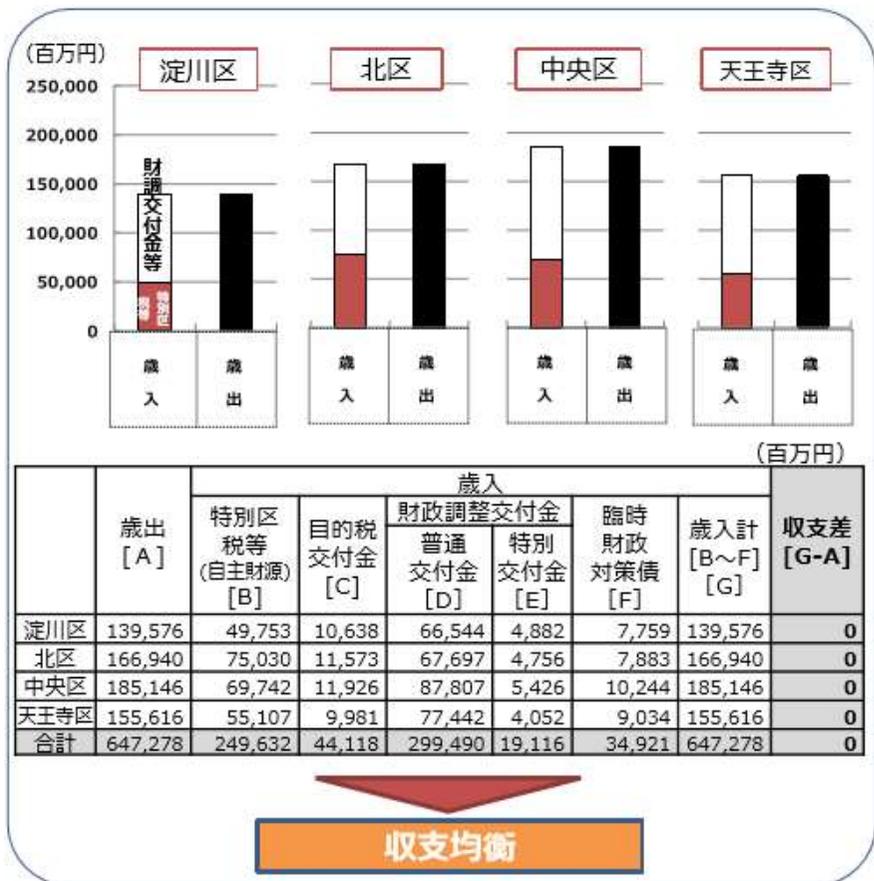


出所)大都市制度(特別区設置)協議会資料より作成。

特別区になった場合の財政需要の拡大

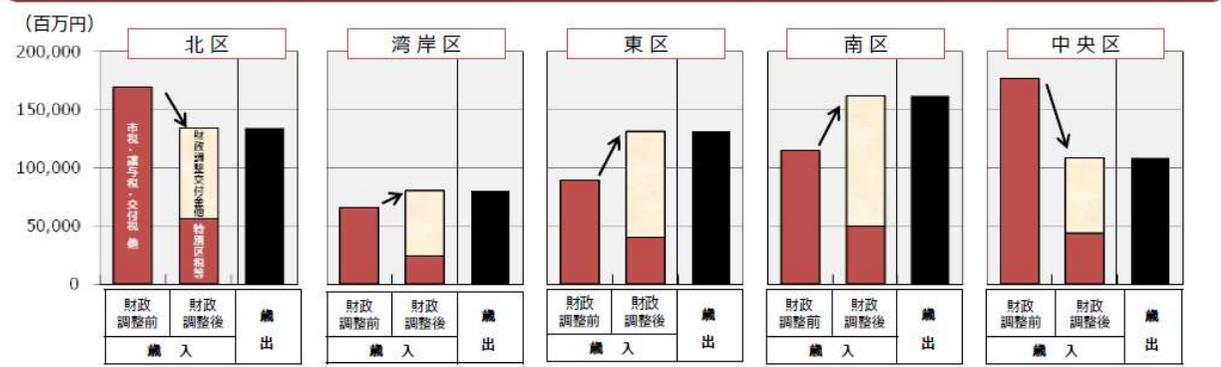


特別区の収支状況



(参考) 特別区の収支状況 (2015住民投票時)

◆ 財政調整前：都心の北区・中央区に税が偏在し黒字となるが、他の特別区は赤字
 ◆ 財政調整後：偏在の大きい税を財政調整財源とし、特別区間の歳入格差を調整することで、全特別区の収支が均衡



特別区	歳出 [A]	財政調整前			財政調整後					歳入計 [C~G] [H]	収支差 [H-A]
		歳入 [B]	収支差 [B-A]	特別区税等 (自主財源) [C]	目的税交付金 [D]	普通交付金 [E]	特別交付金 [F]	臨時財政対策債 [G]			
北区	133,925	169,466	35,541	56,550	9,733	57,550	1,659	8,433	133,925	0	
湾岸区	80,558	66,365	△ 14,193	23,938	5,260	41,133	4,191	6,036	80,558	0	
東区	131,615	89,635	△ 41,980	40,187	8,085	67,608	5,815	9,920	131,615	0	
南区	162,296	115,019	△ 47,277	49,581	10,565	84,216	5,573	12,361	162,296	0	
中央区	108,857	176,766	67,909	44,041	5,819	49,766	1,928	7,303	108,857	0	
合計	617,251	617,251	0	214,297	39,462	300,273	19,166	44,053	617,251	0	

※ 大阪府に移転する財源 (約1,510億円) は歳入から控除している (以下同じ)。

収支均衡

「大阪都構想」の財政問題

大阪市の一般財源の約3分の2が大阪府に上納される(=**大阪市の税金の多くが大阪府税に変わる**)。

大阪府と特別区の間で事務分担と財源配分をめぐる**不安定な政治的争いが延々と繰り返されていく**。

特別区間の予算をめぐり、**特別区(民)同士が延々と血みどろの争いを繰り広げていく**。

結果として、各特別区ではこれまで以上の行政改革や予算削減が進められていく(その最大のターゲットは予算額の大きい**福祉・教育・まちづくりが中心となる**)。

さらには、地域自治区(旧24区・事務所)は再編が避けられなくなる。

AB項目関係の改革効果額（未反映分）の内訳（一般財源・継続的效果のみ）

（2020年8月11日試算）

A項目：経営形態の見直し B項目：類似・重複している行政サービス

※数値については、R21年度時点の推計値

項目	改革効果額	効果の内容	
(百万円)			
地下鉄	29,448	◆ 地下鉄事業の民営化による一般会計からの繰出金削減や固定資産税等の収入及び株式配当収入（民営化後の試算）を見込む	
一般廃棄物	収集輸送	6,921	◆ 収集輸送事業にかかる業務の効率化、職員の退職不補充による民間委託拡大による経費削減を見込む
	焼却処理	3,207	◆ 焼却処理事業にかかる工場稼働体制の見直し及び民間運営・民間委託の拡大等による経常経費の削減を見込む
下水道	581	◆ クリアウォーター-OSAKA株式会社が運転維持管理業務を実施するにあたり、より効率的な事務執行体制を構築することによる削減を見込む	
バス	2,334	◆ バス事業の民営化による一般会計からの繰出金や運営補助金の削減に加え、法人市民税などの増収を見込む	
港湾	218	◆ 港湾管理者統合により、施設の集約・再編等を行うなど、物流機能の強化を図ることによる大阪港・堺泉北港・阪南港の入港料等の増収を見込む	
産業技術総合研究所 工業研究所	66	◆ 両研究所の統合に伴う役職員や管理費等の削減を見込む	
公衆衛生研究所 環境科学研究所	92	◆ 栄養専門学校廃止に伴う人員削減、両研究所の統合に伴う管理部門職員の削減を見込む	

財政シミュレーションの反映額			財政シミュレーション反映時の控除
(百万円)			※R2年度までの 予算反映分等
7,602	特別区	7,102	21,846
	大阪府	500	
2,904	特別区	2,904	4,017
	大阪府	0	
1,288	特別区	1,288	1,919
	大阪府	0	
25	特別区	25	556
	大阪府	0	
111	特別区	40	2,223
	大阪府	71	
54	特別区	16	164
	大阪府	38	
31	特別区	22	35
	大阪府	9	
8	特別区	8	84
	大阪府	0	

項目	改革 効果額	効果の内容
(百万円)		
病院	4,529	◆ 府市病院に対する繰出金、負担金の削減を見込む
公営住宅	491	◆ 大阪市の公社委託料削減額を計上
保健医療財団 環境保健協会	253	◆ 大阪府保健医療財団における、大阪府財政構造改革プラン(案)に基づく運営費補助の見直し及び経営改善等による大阪府補助金の削減額を計上
弘済院	198	◆ 養護老人ホーム廃止による経費削減額を計上
大型児童館 ビッグバン キッズプラザ大阪	143	◆ ビッグバンにおける業務内容の見直し及びキッズプラザ大阪におけるこれまでの収支改善の取組みによる経費削減額を計上
こども青少年施設	131	◆ 大阪府・大阪市施設の役割分担に基づき、伊賀青少年野外活動センター、びわ湖青少年の家及び青少年センターを見直し、3施設の運営経費の削減額を計上
大学	371	◆ 運営費交付金の削減額を計上
ドーンセンター クレオ大阪	87	◆ 大阪市施設の全体最適化によるクレオ大阪（4館）の経費削減額を計上

財政シミュレーションの反映額			財政シミュレーション 反映時の控除
(百万円)			
100	特別区	100	4,429
	大阪府	—	
0	特別区	—	491
	大阪府	—	
0	特別区	—	253
	大阪府	—	
0	特別区	—	198
	大阪府	—	
0	特別区	—	143
	大阪府	—	
0	特別区	—	131
	大阪府	—	
0	特別区	—	371
	大阪府	—	
0	特別区	—	87
	大阪府	—	

項目	改革 効果額	効果の内容	財政シミュレーションの反映額		財政シミュレーション 反映時の控除
			(百万円)		
障がい者 スポーツセンター	71	◆ 障がい者交流促進センター（ファインプラザ）の指定管理者制度導入及び舞洲障がい者スポーツセンター宿泊施設の運営方法の見直しによる経費削減額を計上	0	特別区 大阪府	71
消防	47	◆ 消防学校の運営の一元化に伴う運営経費の削減額等を計上	0	特別区 大阪府	47

合計	49,188
----	--------

財政シミュレーション反映 (合計)	12,123	
	特別区	11,505
	大阪府	618
* 税収増に伴う地方交付税 の減額等	特別区	1,258
	大阪府	308
財政シミュレーション反映 (地方交付税等への影響 について勘案後)	10,557	
	特別区	10,247
	大阪府	310

コスト試算(2020年8月11日)

(単位:百万円)

項目		総額	特別区全体	大阪府
イニシャルコスト	システム改修経費	18,199	15,599	2,600
	庁舎整備経費	4,622	3,464	1,158
	庁舎等改修経費	4,142	3,464	678
	民間ビル賃借保証金	480	—	480
	移転経費	431	407	23
	その他経費	867	867	—
	合計	24,119	20,337	3,781
ランニングコスト	システム運用経費	3,238	2,138	1,100
	民間ビル賃借料	▲348	▲828	480
	各特別区に新たに必要となる経費	48	48	—
	合計	2,938	1,358	1,580

「二重行政」に対する見解

もともと「二重行政」などほとんど存在しなかった。

前回の「削減効果額」に含まれていた地下鉄民営化や府市病院の予算削減などが実現(見通しを含む)してしまっているため、新たに言葉を「改革効果額」と言い換えている。

府市で類似・重複している行政サービス(B項目)の「改革効果額」(財政シミュレーション反映額)は4千万円程度。

イニシャルコストは現時点で約240億円、ランニングコストは約30億円。

◆イニシャルコスト(約241億円)

- 特別区のシステムについては、事務分担に応じて一部事務組合による運用もしくは各特別区が共通利用することを基本として改修経費を試算
- 庁舎については、執務室として利用している既存庁舎の活用を優先することを前提
なお、執務室面積の不足が生じる特別区(淀川区及び天王寺区)については、特別区域を越えて現大阪市本庁舎(中之島庁舎)を活用
- 上記の考え方に基づき、庁舎整備経費のほか、移転経費等について試算

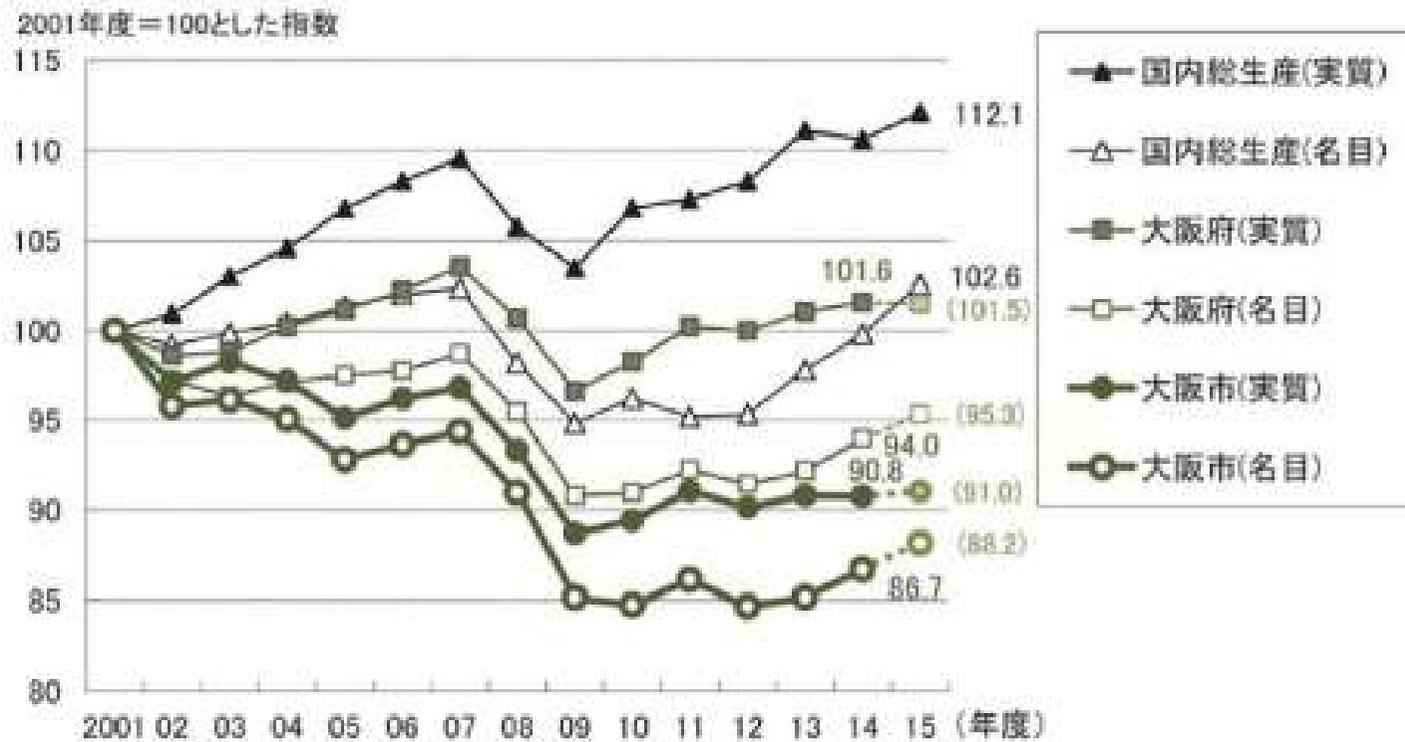
◆ランニングコスト(約30億円)

- システム運用経費、府への移管職員に係る民間ビル賃借料やその他新たに必要となる経費を試算

特別区(大阪都構想)と関係のないものでしか説明できない財政効果額の実態

大阪の経済成長の実相

域内総生産の指数の推移



嘉悦学園報告(平成30年6月29日)

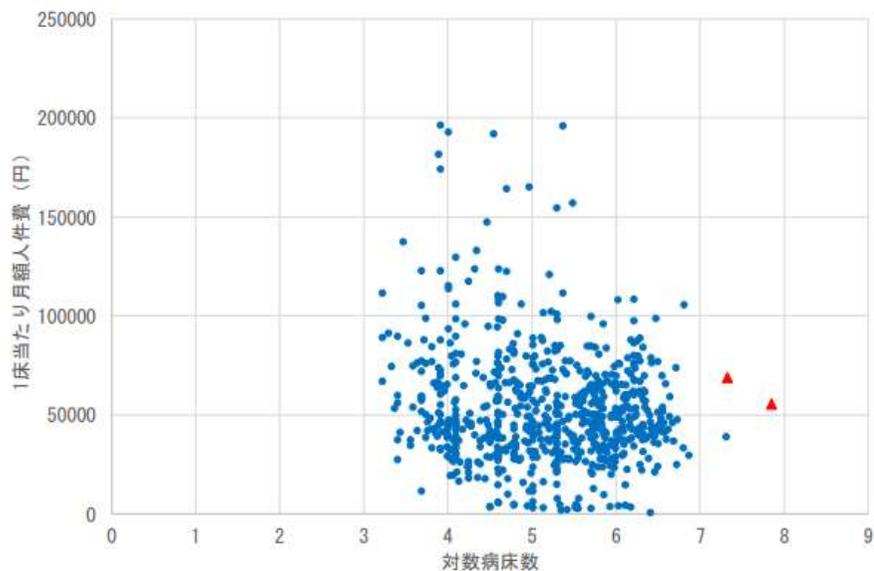
大都市制度(総合区設置及び特別区設置)の経済効果に関する調査検討業務委託

1人当たりの行政費用が人口の増加とともに減少し、ある程度の人口になると増加に転じるということ(いわゆるU字形の一人当たり歳出)を前提し、大阪市を特別区に分割することで「浮いた金」を**公共事業へ回す**。

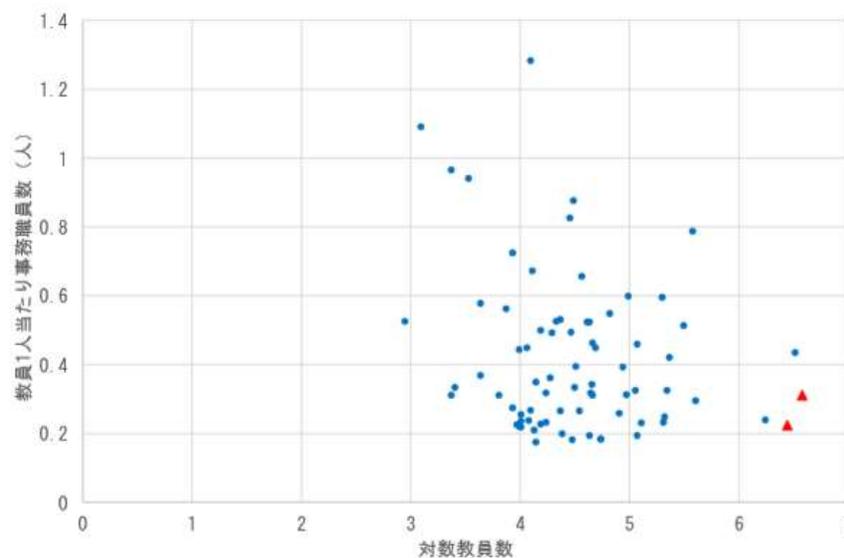
「(10年間で)特別区では1兆1,040億円～1兆1,409億円の効果が生じるとの結果を得た。加えて、二重行政の解消については、大学と病院をモデルに算定し、広域機能の一元化された特別区では、39億円～67億円の効果が生じるとの結論を得た。」

「マクロ経済計量モデルにおいても、総合区、特別区それぞれの効率化によって生み出される財政資金をもとに、それぞれの限界生産力を加味することで、**特別区で最大約1兆1,511億円の効果**との結論となった。」

嘉悦学園報告批判



注) 図中の▲は大阪府立病院機構と大阪市民病院機構を示す。

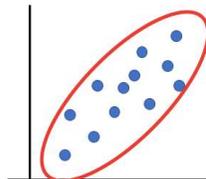


注) 図中の▲は大阪府立大学と大阪市立大学を示す。

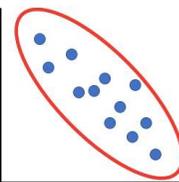
「二重行政」?

参考: 統計学の基本

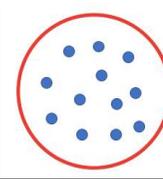
正の相関



負の相関



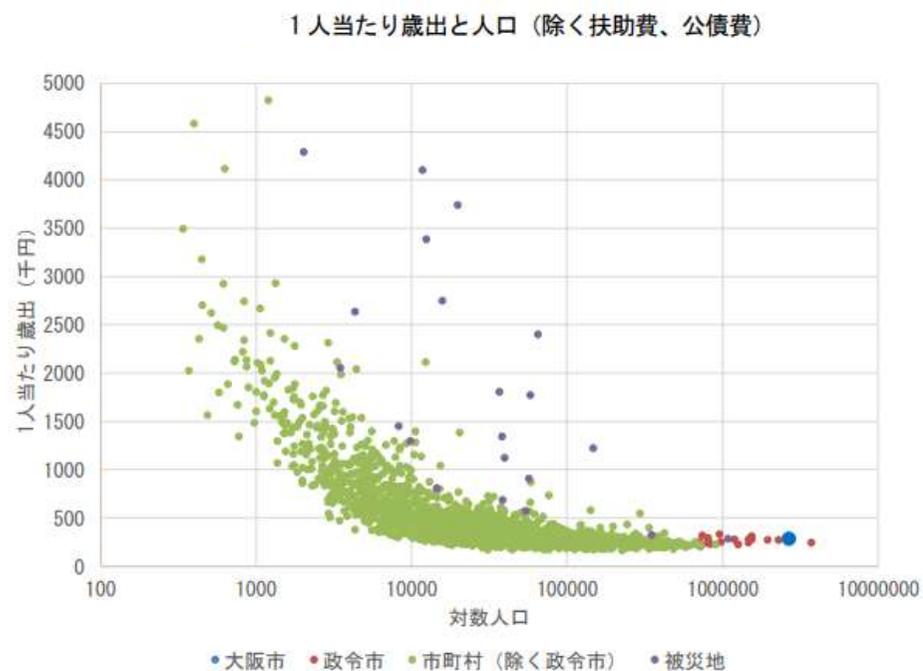
無相関



https://best-biostatistics.com/correlation_regression/correlation.html

嘉悦学園報告批判

大都市の独自行政を無視した「U字カーブ」論による無理なコスト低下論



大阪市廃止と無関係な公共事業による経済効果論

嘉悦学園報告批判

大阪市を分割しても、現在の大阪市域が「都会でなくなる」わけではないのだから、必要な出費が減るとは考えにくい。仮に削減できるとすればそれは、大阪府への単なる業務移管の結果であるか、もしくはサービスを縮小した場合である(京都大学、川端祐一郎)。

報告書の財政効率化効果額1141億円は予算額であり、これを決算額へ変更すると507億円減少した634億円でしかない(大阪市議、川嶋広稔)。

都市化の影響が混雑効果に含まれている(慶応大学・大阪市特別顧問、土居丈朗)

U字型は一般的に使われているが、大きな自治体を分割して確実に減るとするのは証明されていない(大阪大学・大阪市特別顧問、赤井伸郎)

公共事業による経済効果は、大阪都構想とは直接関係のない経済政策である。

周辺自治体への影響

周辺都市の二つの誤解

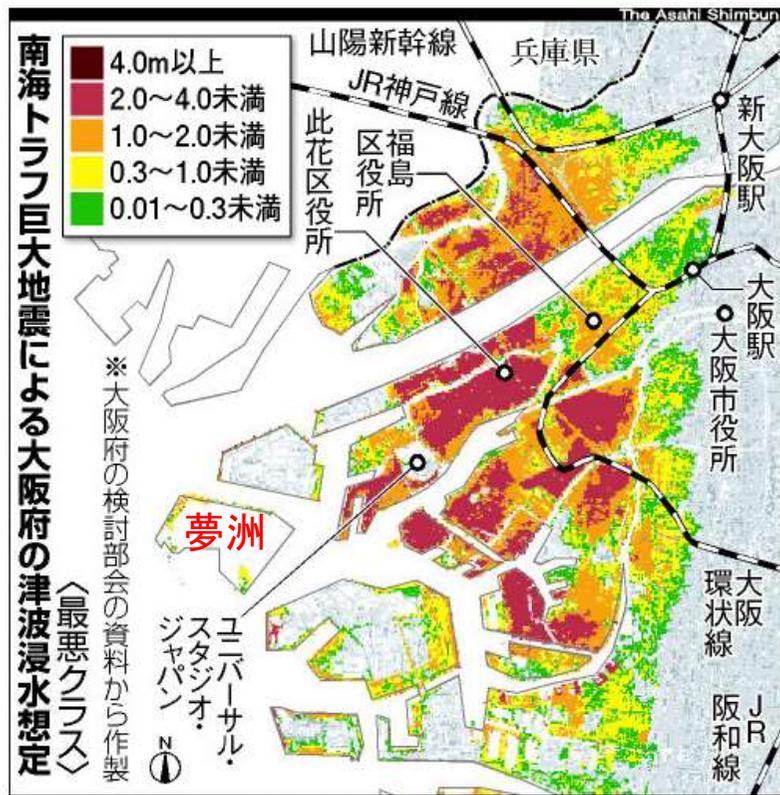
1. 大阪市の金が周辺自治体に回ってくる

大阪府市の経済政策の中心は**ベイエリア開発=IR**であり、財政はそれを中心に運営されていく。

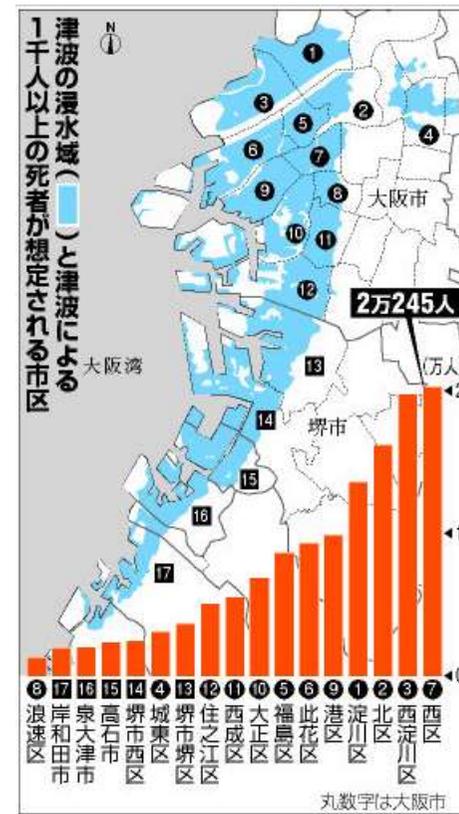
2. 周辺自治体に大阪市の金が回ってくれば、周辺自治体が豊かになる

万が一、大阪市の金が周辺自治体へと流れてくるようになれば、**周辺自治体は衰退**することになる。

財政民主主義からみた大阪



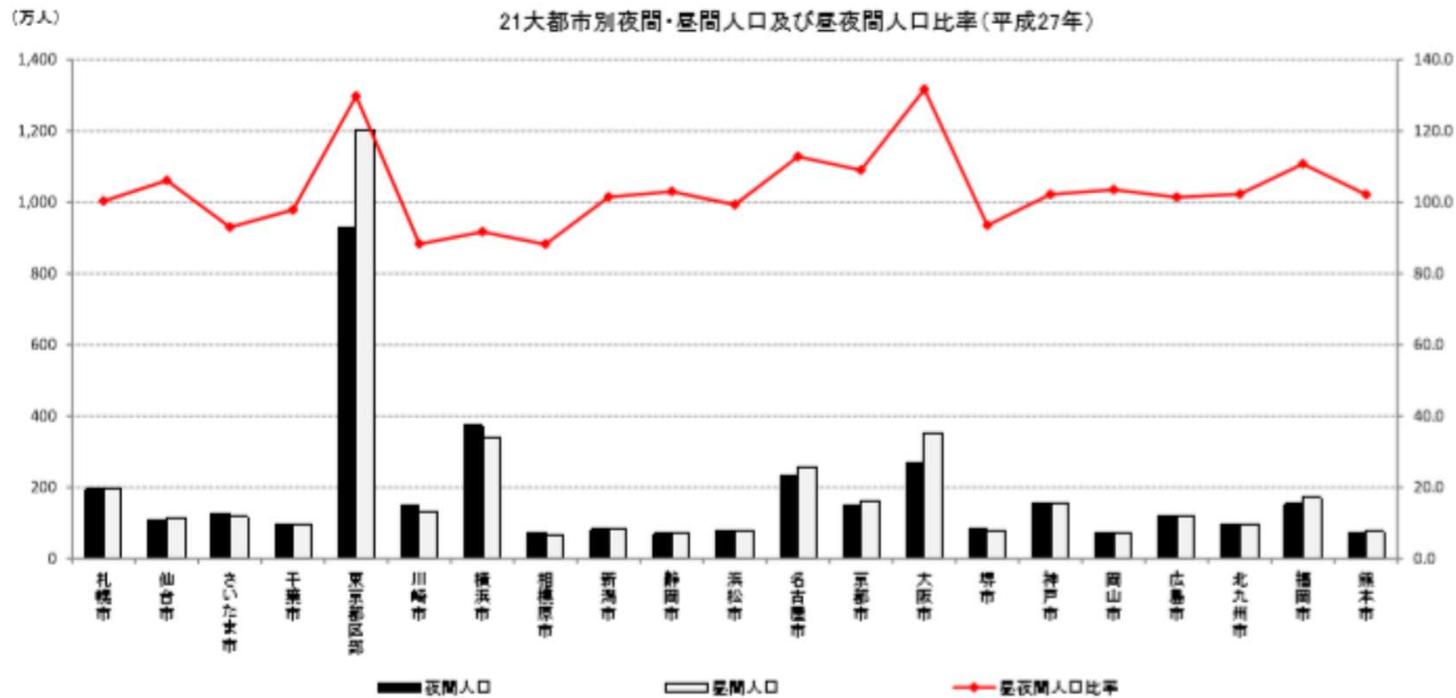
南海トラフ地震による大阪府の津波浸水想定図 <http://www.imart.co.jp/hazard-nankai-traff-jisin-hazardmap.html>



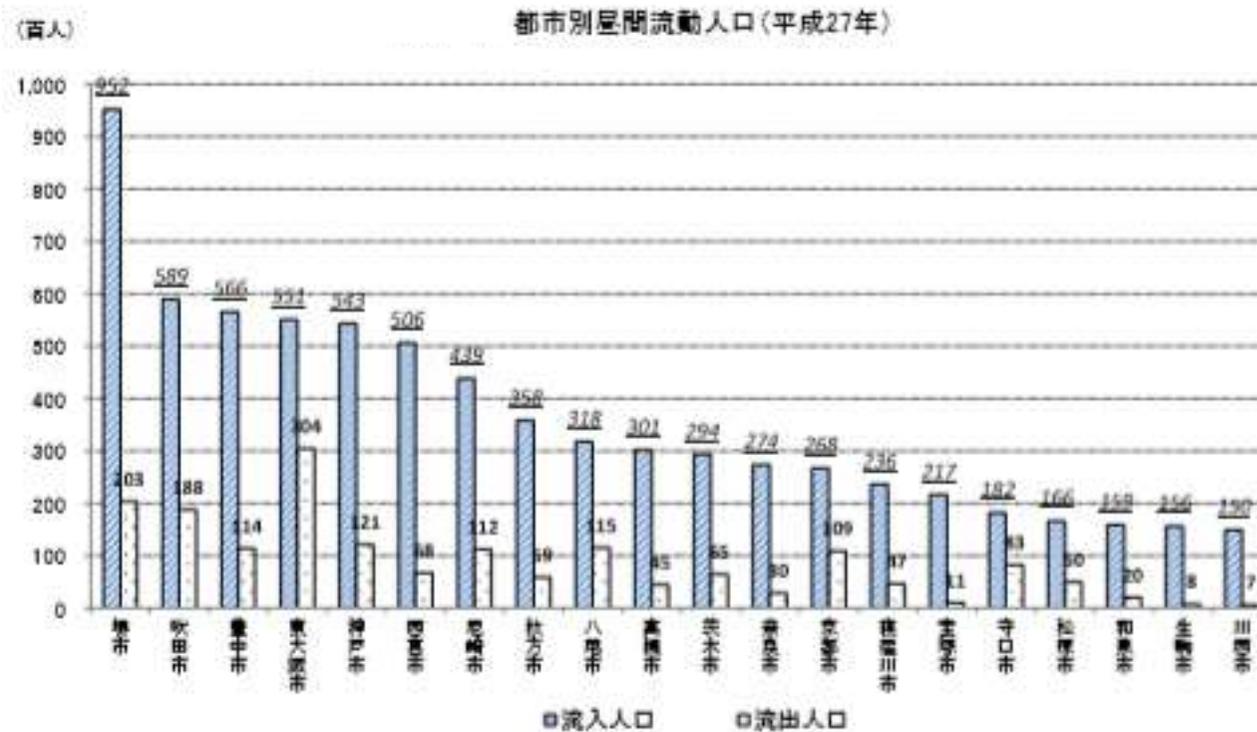
出所)『朝日新聞』2013年10月30日。

大阪市が衰退すれば関西が滅ぶ

大阪市の昼夜人口比率は東京23区以上の高さ



周辺自治体の大阪市経済への依存



大阪都構想の「危険性」(リスク)を十分に理解したうえで投票を！

私たちが手術を受ける際には、手術の効果、術後の予測、術中・術後の「危険性」(リスク)を十分に理解し、納得したうえで、手術に同意する(インフォームド・コンセントの原則)。

大阪都構想の住民投票には、この手続きが欠落している。

(共同通信社等が行った大阪市民への調査(9月4日～6日)によれば、大阪府・市による「大阪都構想」の説明に対して71・8%が「十分ではない」と回答する一方で、「大阪都構想」に対しては賛成49・2%、反対39・6%となっている。)

私たちが大阪の将来に責任を負う市民であるためには、大阪市の廃止・解体・特別区化(=従属団体化)という歴史上類をみない大手術の「危険性」(リスク)を十分に理解しておかなければならない。それなしには、「賛成」はありえないと思います。

宮本憲一先生からのメッセージ

歴史的に形成されてきた大阪市を二度と再生できなくなるような住民投票にかけるのは歴史を否定する暴力です。市民には、ニューヨーク市やロンドン市をなくすような国際的な屈辱的事件だということもわかってほしいと思います。

市民が長い歴史の中で作ってきた都市共同体をなくすというのは市民の自殺で、ニューヨーク市や京都市などの誇り高き都市でならば考えられぬことです。この当たり前の自治体論を解ってもらいたいものです。