



# 大阪の大都市制度を考える

問われているのは総合区か特別区かではなく  
大阪市をなくすかどうかということ

小西禎一

# 指定都市に期待される役割

- 基礎自治体としての役割
- 周辺地域における中枢都市としての役割
  - その地域の中枢都市として交通網の整備や教育機関、医療機関等の充実を通じ周辺地域の発展に貢献する
- 日本全体を牽引する役割

成熟した社会においては国主導の政策よりも国に依存しない形で各地域が各々の魅力を最大限発揮していくことが重要

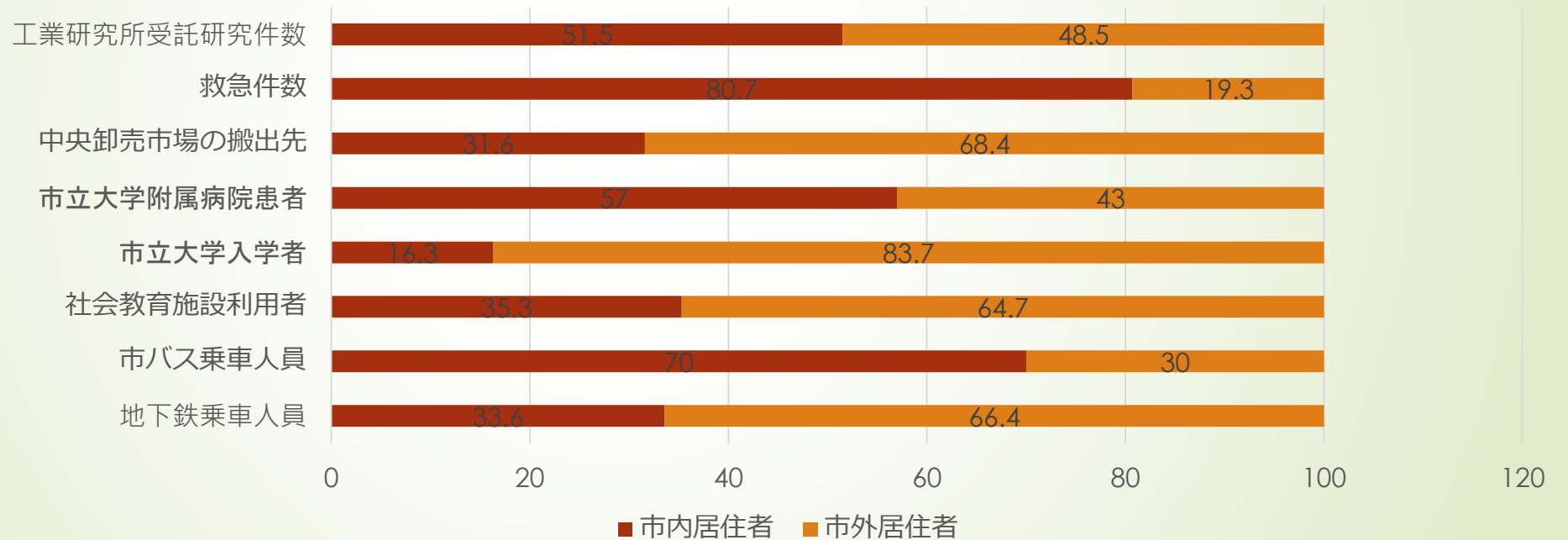
人口や産業が集積する大都市が先進的な政策の推進や経済の活性化を通じて各地域を主導していく姿勢が求められる

(「指定都市制度を巡る議論—現状の課題と今後の改革についての考察」  
東京大学公共政策大学院 松縄 裕志 より)

# 母都市としての役割を果たす大阪市

大阪市は高度な都市機能の集積により、広範な通勤圏を持ち大都市圏の母都市として重要な役割を果たしています（H18.4 大阪市財政局）

## 各種施設等利用者に占める市外居住者の割合



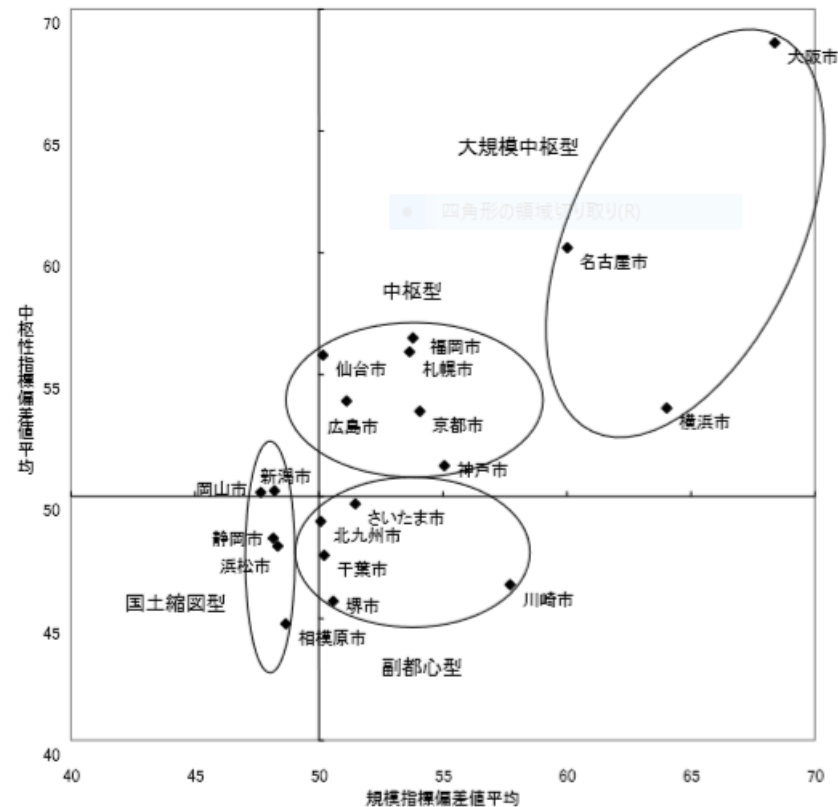
# 大阪市における中枢性の発揮

「大都市にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」

大都市“にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会

2009年3月

大都市の規模と中枢性



大都市の規模及び中枢性を示すと思われる統計指標を、Ⅰ 人口、Ⅱ 経済、Ⅲ 行政、Ⅳ 情報・文化の4分野について収集した。具体的には、下記の指標である。

分野	規模指標	中枢性指標
Ⅰ 人口	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口</li> <li>人口集中地区人口密度</li> <li>人口集中地区対市域面積比率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>昼夜間人口比率</li> <li>対都道府県人口比率</li> </ul>
Ⅱ 経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>全産業事業所数</li> <li>製造品出荷額等</li> <li>年間商品販売額</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上場企業本社数</li> <li>銀行業事業所数</li> <li>証券業・商品先物取引業事業所数</li> </ul>
Ⅲ 行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公務員従業者数</li> <li>基準財政需要額</li> <li>歳出総額</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家公務員従業者数</li> <li>管区地方支分部局等数</li> </ul>
Ⅳ 情報・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報サービス業従業者数</li> <li>映像・音声・文字情報制作業従業者数</li> <li>学術・開発研究機関従業者数</li> <li>広告業従業者数</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>放送業事業所数</li> <li>専門サービス業事業所数</li> <li>学術・開発研究機関事業所数</li> </ul>

# 大阪市における中枢性の発揮

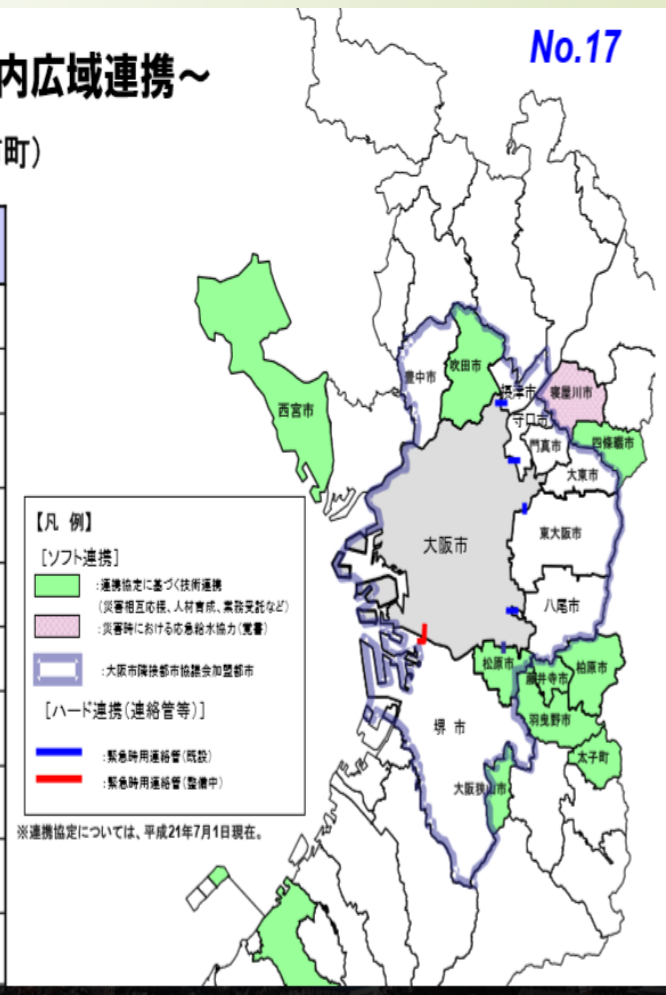
将来の地下鉄整備計画



## ◆ 広域的貢献とビジネス～国内広域連携～

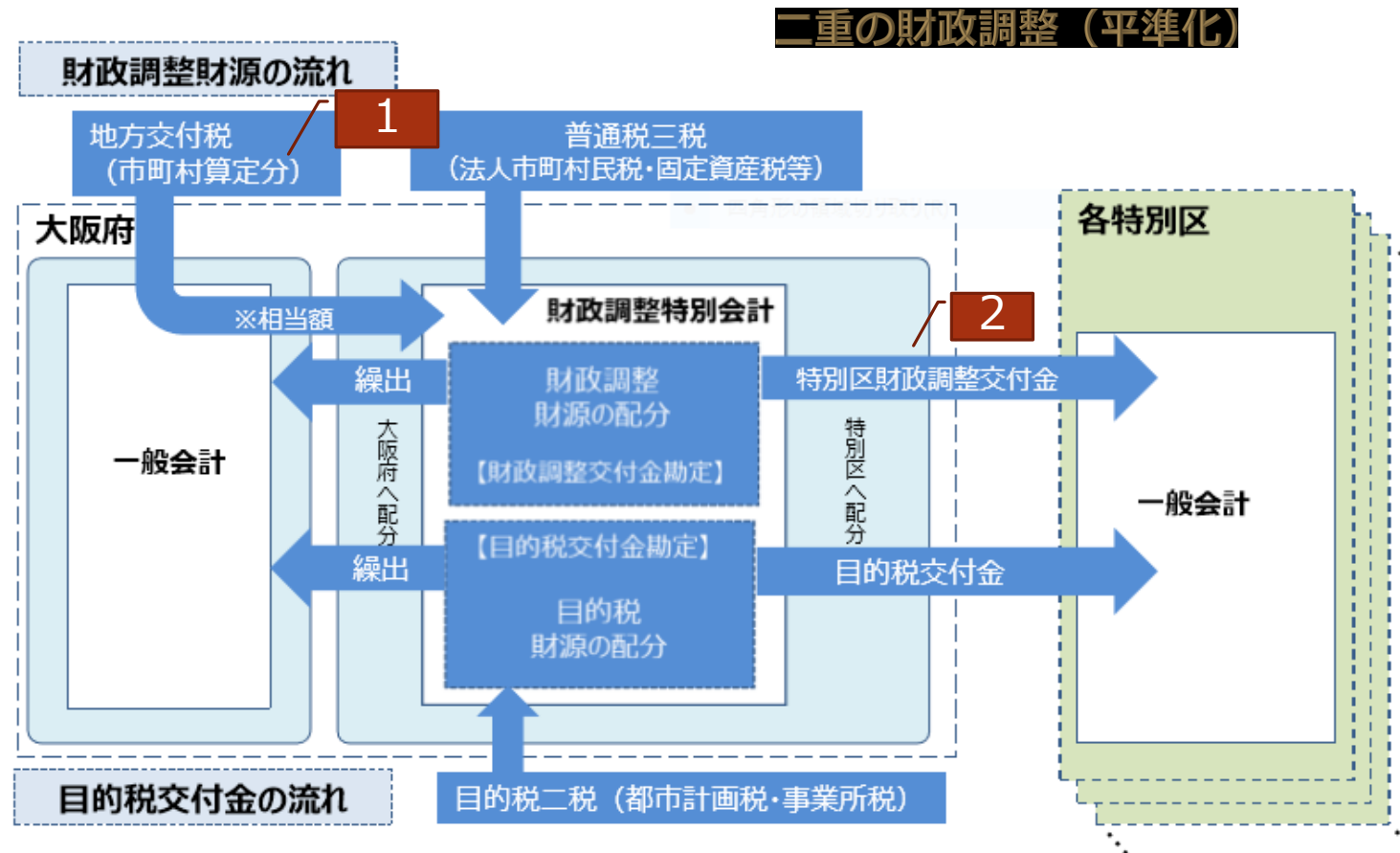
大阪市水道局における都市間連携の状況(11市町)

事業者	広域連携の状況	
柏原市	連携協定・実施協定 (H18.10.16)	技術支援
吹田市	連携協定・実施協定 (H18.12.25)	人材育成
松原市	連携協定・実施協定 (H19. 1.31)	災害相互応援、人材育成
羽曳野市	連携協定・実施協定 (H19.11.16)	災害相互応援、人材育成、技術支援
泉佐野市	連携協定・実施協定 (H20. 3.28)	技術支援
西宮市	連携協定・実施協定 (H20. 9.22)	技術支援
藤井寺市	連携協定・実施協定 (H20.12.24)	災害相互応援、人材育成、技術支援
大阪狭山市	連携協定・実施協定 (H21. 3.23)	災害相互応援、人材育成、技術支援
太子町	連携協定・実施協定 (H21. 3.23)	災害相互応援、人材育成
四條畷市	連携協定・実施協定 (H21. 4. 1)	災害相互応援、人材育成、技術支援



# 特別区で大都市のダイナミズムは？

## 財政調整（イメージ図）



# 特別区で大都市のダイナミズムは？

まちづくりの事業は大阪府と4つの特別区に分散

## (1) 目的税交付金制度の概要

交付金の財源 h	都市計画税 551億円、事業所税268億円 (H27年度決算)
特別区と大阪府の配分算定方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大阪市の過去の事業実績を勘案し、配分割合は、特別区54%、大阪府46%とする(過去3年間の平均値)</li> <li>・ 特別区設置の日までの充当事業の状況などを踏まえて、必要に応じて知事と市長で調整</li> </ul>
各特別区への配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人口及び面積といった客観的指標で配分</li> <li>・ 既存事業に係る財政負担に配慮(既に着手済みの連続立体交差・区画整理事業等)</li> </ul>
交付金の使途	地方税法に定める都市計画税及び事業所税の使途とする

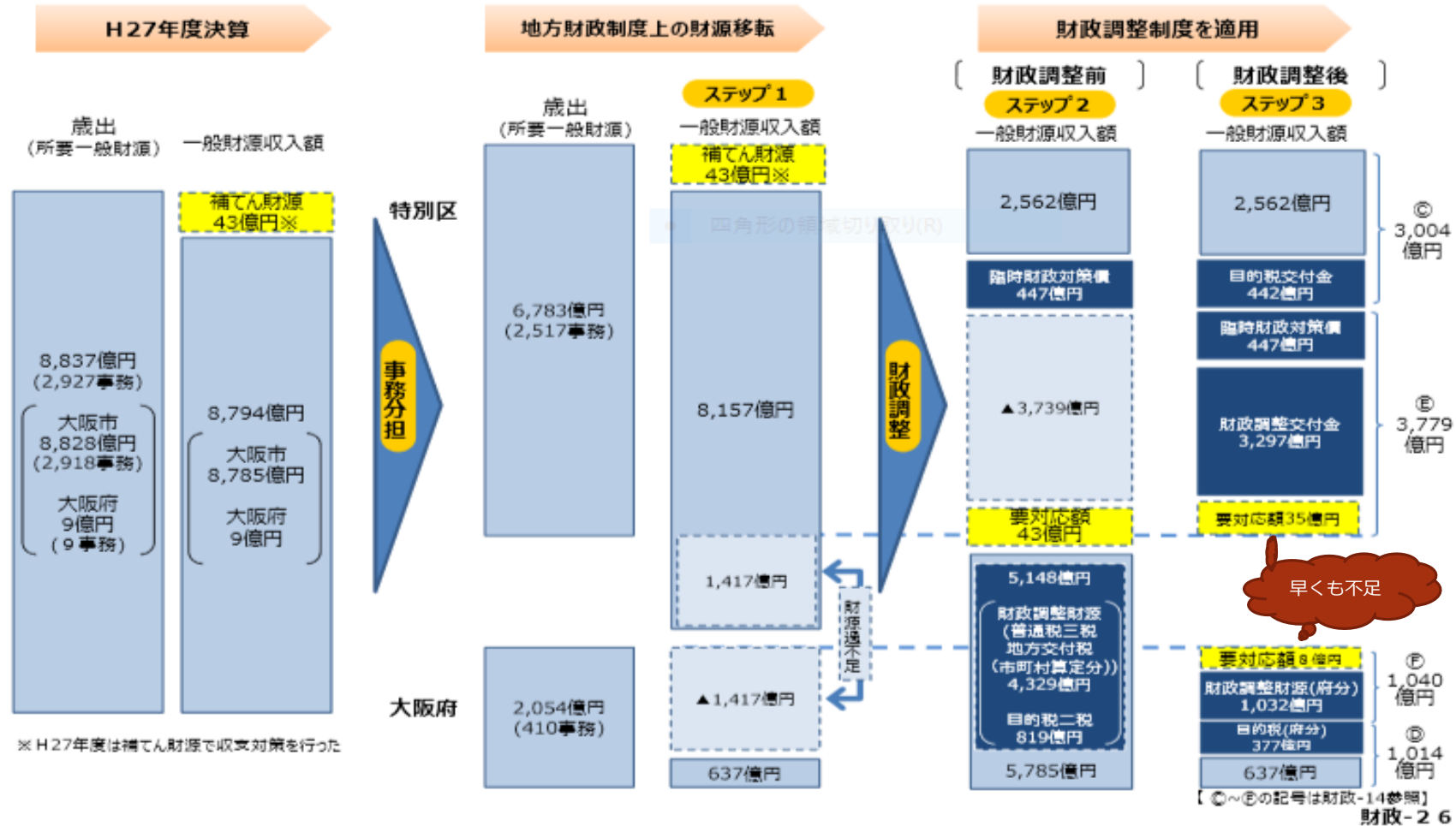
将来に向かって機動的対応が可能か？

## (2) 目的税二税の充当事業を特別区と大阪府に配分 (H27年度決算ベース試算)

	配分先	充当事業	充当額
都市計画税	特別区	街路・再開発・区画整理・都市公園	285億円
	大阪府	街路・都市公園・下水道・高速道路	266億円
事業所税	特別区	河川・橋りょう・スポーツ施設・公園・廃棄物処理施設・社会福祉施設・児童福祉施設・学校施設・社会教育施設・高速鉄道(地下鉄エレベーター設置補助等)	112億円
	大阪府	橋りょう・文化推進施策・スポーツ施設・公園・下水道	156億円

# 特別区設置で財源は確保されるか？

## (参考) 財政調整のイメージ (H27年度決算ベース試算)





# 特別区設置で財源は確保されるか？

## 想定されている財源保障

地方交付税相当額（市町村算定分）【臨時財政対策債を含む】

を特別区に配分する制度を設計

- 特別区財政調整交付金の額に「条例で定める学」を加算することを可能とする方向で検討
- 「必要財政調整額」と「財政調整財源」の差額が生じ、不足額がある場合は配分割合に応じ特別区と府で行財政改革等の対応が櫃y等。

「特別区全域を一つの市とみなす」方法—特別区の財政需要額を的確に補足しているか？

特別区財政調整交付金の交付のほか、必要に応じて、財務リスクへの引当財源として大阪府が管理する基金の活用により、特別区の財政運営が円滑に行われる仕組みを検討

- 大阪府が承継する財政調整基金は、大阪府に承継した財務リスク（損失補償の債務）の引当財源として府が管理するもの

# 大都市制度論の比較

大都市制度の比較(再掲)

資料 3

	都制 昭和18年7月	政令市制度 昭和31年	大阪新都構想(中間報告) 平成15年6月	大阪新都構想(最終報告) 平成16年10月	スーパー指定都市 平成18年3月	特別自治市制度 (政令市長会)平成22年5月	ロンドン(GLA)	各制度の違い
<b>広域と基礎(一層制・二層制)</b> 広域: 都 基礎: 特別区・市町村 ※平成12年以降に、基礎自治体の位置付け	<b>二層制</b> 広域: 都 基礎: 特別区・市町村 ※平成12年以降に、基礎自治体の位置付け	<b>二層制</b> 広域: 道府県 基礎: 政令市、市町村	<b>二層制</b> 広域: 大阪新都機構(府市を一元化) 基礎: 大阪新都シティ(複数) ※道州制導入後は、広域は州と新都機構の三層制	<b>二層制</b> 広域: 大阪新都機構(広域連合) 基礎: 政令市、市町村(新都機構を構成) ※道州制導入後は、広域は州と新都機構の三層制	<b>二層制</b> 広域: 州 基礎: 指定都市(州の区域内)	<b>一層制</b> 特別自治市が広域と同格	<b>二層制</b> 広域: GLA 基礎: ロンドン区(32)、シティ(1) ※国全体では一層制と二層制が混在	○都制は、都が特別区の事務の一部を実施(一体的に行うことが必要な事務)する二層制 ○政令市制度は、政令市が都道府県の事務の一部を実施する二層制 ○大阪新都構想は、広域インフラや産業政策を広域が担う二層制 ※ただし道州制下では、広域は州と新都機構の三層制 ○スーパー指定都市制度は、州の役割が限定的な二層制 ○特別自治市は一層制 ○ロンドンは二層制
<b>区の有無・規模</b>	<b>○特別区</b> ・特別区部 人口4.0万人(千代田区)～86万人(世田谷区) (地方自治法第281条第1項)	<b>○行政区</b> ・大阪市域 人口6.0万人(浪速区)～20万人(平野区) (地方自治法第252条第20)	<b>○大阪新都シティ</b> ・都心部(大阪市域)の住民自治を強化するための複数のシティを設置する。	<b>○(行政区を前提)</b> ・地域自治区制度等を活用し、住民自治の拡充を図る。	<b>○(行政区を前提)</b> ・各都市の実情に応じた柔軟な制度選択 ・行政区の機能強化 ・「地域自治区」の活用 など	<b>○(行政区を前提)</b> ・各都市の実情に応じた住民自治・参加機能を充実させるしくみ	<b>○ロンドン区(32)シティ・オブ・ロンドン(1)</b> 面積3.15～56.32km <sup>2</sup> 人口7,900～33万9,800人	○都制、ロンドンには、基礎自治体としての特別区 ○政令市、大阪新都構想、スーパー指定都市、特別自治市においては、行政区制度を前提とした機能強化(地域内分権)
<b>区の機能・権限</b>	○原則「市」に準じる (地方自治法第281条第2項)	○市の内部事務	○新都機構の一部として、条例委任された住民に身近な事務を自主的に実施 ・福祉、教育、生活道路、地域就労支援等	(市の内部事務)	(市の内部事務) ※政令市における区役所は地域の総合的行政機関として最適であり、今後も有効活用すべき。 ※その際、地域行政機関が一定の数量を持ち、独自の工夫を行うことができるように、本庁部局から権限や財源の移譲が必要。	(市の内部事務)	・高齢者福祉、児童保健 ・住宅手当、住宅供給 ・カウンシルタックス(固定資産税) ・計画と開発規制(地域レベル) ・教育 ・図書館、レジャー施設 ・環境・廃棄物収集	○政令市、スーパー指定都市、特別自治市においては、行政区制度を前提とした機能強化(地域内分権)
<b>公選区長・区議会の有無</b>	○公選区長、区議会有 (地方自治法第283条による市の規定の準用)	○区長は政令指定都市の市長による任命(一部公募区長有) 区議会無	○シティの長(シティマネージャー)は運営会議の同意を得て新都機構の首長が任命 ○住民代表、団体代表、シティ選出の新都議会議員で構成するシティ運営会議を設置	(公選区長、区議会なし)	(公選区長、区議会なし)	(公選区長、区議会なし)	○区長は直接公選(3区)もしくは議院内閣制(29区) ○シティは議会のみ(市長は議礼職)	○公選区長・区議会を設置しているのは都制、ロンドン ○任命による行政区長を設置しているのは、政令市、スーパー指定都市、大阪新都(区議会なし)

# 外国の大都市制度

比較項目	特別市制度	ベルリン	ソウル	ロンドン	ニューヨーク
面積(km <sup>2</sup> )	—	892	605	1,572	786
人口(人)	(50万人以上)	343万(2008年8月)	1,036万人(2006年12月)	762万人(2008年)	836万(2008年7月)
制度の概要 (一層・二層)	〇一層制（特別市）	〇一層制（都市州）	〇二層制（ソウル特別市-自治区）	〇二層制（GLA-シティ・区）	〇一層制（ニューヨークシティ）
イメージ図	<p>※五大市(大阪・名古屋・京都・神戸・横浜)は、「特別市」として府県から独立(都道府県の区域外)</p>	<p>※連邦制のため、各州に主権。 ※都市州は、ベルリン州のほかにはハンブルクとブレーメン。</p>		<p>※国全体では一層制と二層制が混在 ※4つの実務機関は、交通局、経済開発公社、首都警察局、消防・緊急時計画局</p>	<p>※連邦制のため、各州に主権。</p>
憲法・法律上の位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇地方自治法第264条(削除)</li> <li>〇人口50万人以上の市から法律で指定(憲法95条に基づく住民投票が必要)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇ドイツ基本法前文</li> <li>〇ベルリン州憲法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇地方自治法第161条</li> <li>〇ソウル特別市の行政特例に関する法律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇1999GLA法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇ニューヨーク市憲章</li> </ul>
歴史的経緯	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇明治時代から六大市が特別市運動。(うち東京市は昭和18年に東京都制施行)</li> <li>〇昭和22年(1947)地方自治法で創設。</li> <li>〇特別市制実施法案が国会提出されるも大都市と府県との対立激しく審議未了。</li> <li>〇昭和31年(1956)、五大市を政令指定都市と定め、社会福祉・保健衛生・都市計画関係など16項目を府県から委譲、あわせて特別市制を廃止。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇1990年、統一ドイツ成立に伴い、東西ベルリンを統合し、都市州とした。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇1945年からの米国軍政下で、地方制度の改編。京畿道から京城府が分離され、ソウル特別市に昇格。</li> <li>〇1988年に、特別市と広域市の区が基礎自治団体である「自治区」として独立。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇サッチャー政権下の1986年に、旧大ロンドン市(GLC)を廃止。</li> <li>〇広域行政組織が存在しないことへの懸念等から、ブレア政権下の2000年にGLAを設置。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇1898年に広域自治体(カウンティ)、基礎自治体(シティ、タウン、村など)を5つの行政区に再編統合。</li> <li>〇1975年の市憲章改正により、「コミュニティ」委員会を設立</li> </ul>
広域自治体の位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇特別市は府県と市とを合わせた地位及び権限を持つ。(法264条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇州と市をあわせた「都市州」</li> <li>〇都市州は、州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇ソウル特別市は、基礎自治体の事務の一部をおこなう広域自治体。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇GLAは、ロンドン全域にわたる公共交通、地域計画、警察、消防等の企画調整を実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇ニューヨーク市は、広域自治体(カウンティ)と基礎自治体(市町村)の位置づけをあわせもつ。</li> </ul>
区の位置づけ (基礎・行政区)	行政区 (法人格なし)	行政地区(12) (課税権・立法権なし)	自治区(25) (課税権・立法権あり)	ロンドン区(32)及びシティ(1) (課税権・立法権あり)	行政区(5) (課税権・立法権なし)
面積(km <sup>2</sup> )	—	—	10~47	3~56	59~284
人口(人)	—	—	14万~62万	7,900~34万	48万~262万
区長・区議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区議会なし</li> <li>〇区長は公選</li> <li>※区長に対する解職請求権あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区議会あり(任期4年)</li> <li>〇区長は区議会から選任</li> <li>※区議会から選任された理事とともに執行部(理事会)を形成。区長は理事会議長を務め対外的に区を代表。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区議会あり(419人、任期4年)</li> <li>〇区長は公選(任期4年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区長は議院内閣制(29区)もしくは直接公選(3区)</li> <li>〇シティには議会のみ(市長は儀礼職)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区議会なし</li> <li>〇区長は公選(任期4年)</li> <li>※区長、区内の市議会議員、コミュニティ委員会委員で構成される区評議会が設置されている。</li> </ul>
機能・権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区は住民に身近な事務を担う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区議会は地域案件を決定するが、課税権、条例制定権がなく、完全な自治権は有していない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇戸籍、福祉、産業振興、教育、文化など地域の行政サービスを提供。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇地方税徴収、対人福祉、住宅、教育など地域の行政サービスを提供。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇区長は各区の「行政官」として機能。</li> </ul>
都市内分権のしくみ			<ul style="list-style-type: none"> <li>〇住民自治センター(15~25人)住民自治組織が運営を担い、住民への文化、福祉等サービスを提供。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>〇コミュニティ委員会</li> <li>・市内に59の委員会。委員は各委員会に50人以内(無報酬)</li> <li>・市議会議員と協議して区長が任命</li> <li>・土地利用、地域開発、予算手続き、市の行政サービスなどに助言。</li> </ul>

# 大都市への期待と改革の方向

## 第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

### ■ 大都市への期待

- 人口減少下にあっても経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大 ⇒ 安心安全な生活空間を形成することにより第3次産業を中心に経済をけん引していくことが期待される

### ■ 大都市改革の方向

#### ■ 二重行政の解消

できるだけ指定都市に移譲することによって同種の事務を処理する主体を極力一元化する  
指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がない⇒指定都市における事務の処理については都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えるべき

#### ◆ 住民自治の強化

「都市内分権」により住民自治を強化するため区の役割を重視すべき

# 特別区制度の他地域に適用するにあたっての留意点

## 第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

- 総括的留意点
  - 分割される事務の処理にかかる費用や特別区間や都道府県と特別区間の調整に係る費用が増大する懸念に的確に対応するよう留意すべき
  - 国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべき
- 事務分担
  - 中核市並み一円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべき
- 税源配分・財政調整
  - 特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべき
  - 特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要になる場合があることに留意すべき

武直樹 (NPO 法人いくの市民活動支援センター代表理事)

## 1. 特別区設置関連の開催状況

### (1) 大都市制度(特別区設置)協議会

第9回 平成30年4月6日 場所: 大阪市会

- ・特別区名称(案)、特別区役所設置場所(案)選挙区等について説明

第10回 平成30年4月25日 10時~ 場所: 大阪府庁

- ・第9回で説明された案件について質疑

### (2) 大都市税財政度特別委員会

平成30年2月14日 場所: 大阪市会

- ・特別区素案、総合区素案について質疑

平成30年4月2日 場所: 大阪市会

- ・特別区素案、総合区素案について質疑

平成30年4月17日 場所: 大阪市会

- ・特別区名称(案)、特別区役所設置場所(案)選挙区等について説明

### (3) 財政総務委員会

平成30年2月20日

- ・経済効果補正予算について質疑

平成30年3月7日~13日

- ・経済効果予算について質疑

平成30年3月20日

- ・大阪市の存続を求める陳情書審査

平成30年5月22日

- ・大阪市の存続を求める陳情書審査

2. 議論経過の中での主な論点（武の興味があるところだけ抜粋なのでご容赦）

（1）ニアイズベターは？

- ・4 特別区は、人口が、60 万人～75 万人政令市なみの人口がいてニアイズベターといえるのか？
- ・270 万人を1人でやるよりずっとニアイズベターになる。

（2）自主財源について

- ・真水で使える財源は4分の1に激減する。そのほかは財政調整交付金へ。選挙で選ばれた首長が地域の実情にあわした政策をいうが、そもそも財源構成で独自のことができるのか？
- ・大阪市で今までやってきたサービスを維持できるというが、今後できるのか？新しいことをしようとすれば、何かを削らなくてはならないのではないか？

（3）長期的な収支見通し

- ・特別区、総合区それぞれの見通しがでて当たり前のことですが、新しく自治体をつくる方がコストがかかる。
- ・市長は、今はたまたまな知事市長の人間関係でできていることを制度として担保するための必要なコスト。

（4）経済効果について

- ・今は、たまたまな人間関係でできているだけ。もし府市バラバラならできていなし。今までバラバラでしてきた逸失効果や府市統合の効果を算出するべし
- ・特別区の方がコストがかかるのが明らかになったので、メリットを出すために、無理やりだそうとしているのではないか？公募にいたるプロセスも強引で1社にヒアリングしているのみ、出来レースでないのか？
- ・そもそも、橋下市長も都構想実現で経済効果がでるのでなく、一元化したのち、どんな政策をするかが経済効果につながると言っている。

（5）財政調整について

- ・東京都は不交付団体だから財政調整できている。地方交付税交付団体の大阪府、大阪市では、交付金も調整財源にいられていて、そもそも可能なのか？
- ・というのも、現在は、大阪市一体、基準財政需要額を歳出して交付税をもらっているが、自治体が分かれば、必ず基準財政需要があがる。しかし、特別区にわかれても基準財政需要額は大阪市があるものとして算定される。

- ・各特別区へ配分する際、国や東京都のように基準財政需要額を算定するモデル区の設定などはなく、事務配分で財源を決めている。モデル区の設定をすべき。

#### (6) 事務配分について

- ・大阪市という大都市だからこそ担ってきた大きなプロジェクトなど広域行政の事務がある。特別区になった後もそれらの事務については財源負担をすることになっている。今、進んでいるプロジェクトは理解できなくもない。

- ・しかし、特別区になったのちに始まるビックプロジェクトに関しては、大阪府がやるべき。基礎自治に特化させるというのに、今後もその事務事業の経費負担を特別区にも求めるのはおかしい。⇒大都市の一体性があるから求めていきたい。

#### (7) 職員の積算

- ・総合区の職員数は、事務の分散、集約効果を踏まえて具体的に算出しているが、特別区の方は、中核市のモデル部分プラス特性で算出。始まってみないと分からない状態。

- ・始まってから足りませんでしたらサービスの低下につながる、もっと具体的に積み上げて積算して欲しい。

#### (8) 総合区

- ・説明会では、いまのままでという意見が圧倒的多数。マスコミ調査も。
- ・住民の理解が進んでいない、スケジュールありきでなく丁寧に説明してすすめていく必要がある。

#### (9) 特別区名称案・選挙区

#### (10) その他

- ・住民投票の日程は？



# 大阪市の廃止・特別区設置で 自主財源はどくなる？

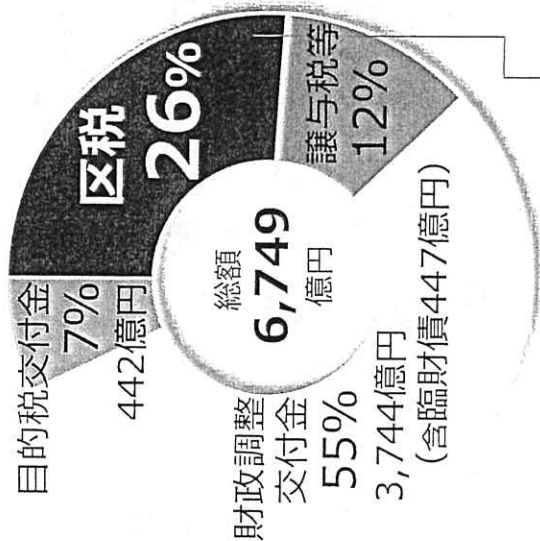
## 現行の大阪市 (政令指定都市)



**市税 6,601億円**

- 個人市民税 1,422億円
- 市たばこ税 312億円
- 軽自動車税 13億円
- 固定資産税 2,715億円
- 法人市民税 1,319億円
- 都市計画税 551億円
- 事業所税 268億円

## 大阪 特別区の合計



市税の 1/4 に激減!

**特別区税 1,748億円**

- 個人市民税 1,422億円
- 区たばこ税 312億円
- 軽自動車税 13億円

## 東京 特別区の合計 (参考)



※特別区素案では、特別区税+譲与税等を自主財源としています。

**特別区税 1兆83億円**

- 個人市民税 9,207億円
- 区たばこ税 840億円
- 軽自動車税 29億円

ほか

※特別区素案 (新たな都構想の案) における【特別区の歳入】を基準に作成。平成27年度決算ベース。端数処理のため、合計が一致しないことがあります。

# 「総合区」収支不足なく

## 「特別区」より低コスト

### 大阪府市試算

大阪市を存続したまま、現在の24行政区を8区に再編し権限や機能を強化する「総合区」制度の素案について、大阪府市が試算した。長期的な収支見通し（財政シミュレーション）が9日、判明した。新庁舎の整備費などの負担で移行後に一時的な収支不足が発生する特別区案に対し、現庁舎の改修などにとどまる総合区案では収支不足は起きないという試算結果となった。16日の法定協議会で提



大阪都構想と総合区制度 大都市地域特別区設置法に基づいて政令指定都市である大阪

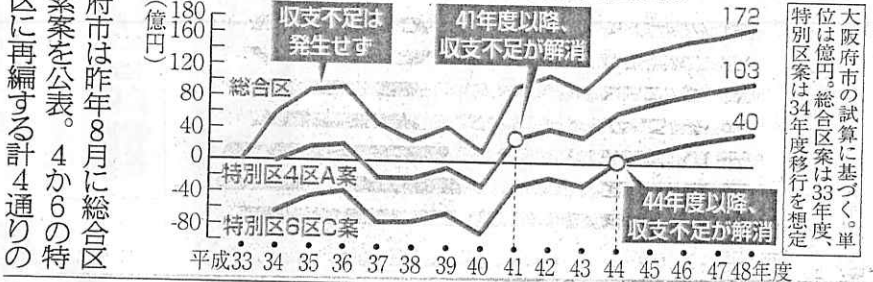
市を廃止し、東京23区と同様の特別区を新設する大阪都構想に対し、地方自治法に定められた総合区制度は、政令市の行政区により広い権限と財源を持たせる。特別区長は選挙で選ばれるが、総合区長は市長が議会の同意を得て選任する特別職。市は現行24行政区を8総合区に再編・合区し、一般市並みの権限を持たせる案を作成。府市でつくる都構想の法定協議会では総合区も議論されている。

示され、特別区と総合区をめぐり議論の材料となる見込み。

総合区は大阪市を廃止して複数の特別区を設置する

「大阪都構想」の対案として検討中の大都市制度。全国で導入した自治体はまだまだなく、大阪市では公明党などが導入を主張している。

#### 総合区案・特別区案の財政収支見通し



区割りが見されている特別区案との比較や議論が法定協で進められており、収支見通しは公明が「特別区と総合区を比較できる材料が必要」として要望し、府市が作成を進めていた。

総合区案は移行に伴う初期コストを庁舎やシステム改修費など約63億円、移行後の年間コストを約1億円と想定。これらを加味した平成48年度までの財政シミュレーションでは収支不足は起こらず、財政調整基金などの「貯金」を取り崩さなくても行政運営が成り立つという試算結果となった。

一方、初期コストを302億、768億円、年間コストを39億、62億円と見込む特別区案では4通りの区

割り案のいずれも、一時的ではあるが収支不足が発生する見通しとなっている。

財政の安定性の見通しでは特別区よりも総合区が有利な結果となり、公明は財政シミュレーションを材料に総合区の優位性をより強調していくとみられる。一方、特別区を推す大阪維新の会は特別区でも財政は十分成り立つと指摘し、「広域行政の一元化や住民自治の拡充には都構想が必要だ」と主張している。

府市は、特別区と総合区それぞれに移行した場合の経済効果の試算を、専門業者に事業委託することを決めた。来月に公募で事業者を選定し、5月中旬に調査結果をとりまとめる見込み。

### 3 積算内訳 <試案B (4区B案)>

#### (1) イニシャルコスト

積算根拠	
項目	<p>■ 住民情報系基幹システム (①+②) <b>156億円</b></p> <p>・ (住民基本台帳等事務システム、税務事務システムなど9システム) 基幹システム改修経費の見積り = 93.6億円・・・①</p> <p>■ その他194システム</p> <p>・ 平成29年度予算の運用経費上位24システムの改修経費の見積り (56.2億円) ÷ 0.9 = 62.4億円・・・② (上位24システムの現行運用経費 (74.5億円) ÷ その他194システムの現行運用経費 (83億円) = 0.9)</p> <p>■ 大阪府のシステム <b>26億円</b></p> <p>・ システム改修経費の見積り等 = 26億円</p> <p style="text-align: right;"><b>計 182億円</b></p>
システム改修経費	
庁舎整備経費 (※)	<p><b>建設案</b></p> <p>■ 区役所等保有庁舎改修経費 <b>58億円</b></p> <p>■ 民間ビル賃借執務室改修経費 (大阪府含む) <b>30億円</b></p> <p>■ 民間ビル賃借保証金 (大阪府含む) <b>21億円</b></p> <p>■ 新庁舎建設経費 (用地費・設計費含む) <b>250億円</b></p> <p style="text-align: right;"><b>計 359億円</b></p> <p><b>賃借案</b></p> <p>■ 区役所等保有庁舎改修経費 <b>58億円</b></p> <p>■ 民間ビル賃借執務室改修経費 (大阪府含む) <b>30億円</b></p> <p>■ 民間ビル賃借保証金 (大阪府含む) <b>21億円</b></p> <p style="text-align: right;"><b>計 109億円</b></p>
移転経費	<p>■ 移転を伴う対象職員数 : 11,750人 (特別区11,160人 + 大阪府590人)</p> <p>・ 一人当たり移転経費 (大阪市の過去の実績) : @15千円 × 110% × 11,750人 194百万円</p> <p>・ パソコン等移設単価 (大阪市の単価) : @20千円 × 110% × 11,750人 259百万円</p> <p style="text-align: right;"><b>計 4.5億円</b></p>
一時保護所建設経費	<p>■ 1 か所新たに建設 <b>第二区 : 591百万円</b></p> <p>[ 定員 : 35名、整備面積1,180㎡ ]</p> <p style="text-align: right;"><b>計 5.9億円</b></p>

#### イニシャルコスト

3

※詳細についてはコスト-28、30参照

# 都構想 経済効果調査応募ゼロ

## 事業者公募 日程に遅れも

30.2.8(1)

長(同政調会長)は、「都構想」や大阪府を存続したまま現在の24行政区を8区に再編する「総合区」が実現した場合、それぞれの程度の経済効果があるかを、民間のシンクタンクなどに試算してもらおう方針を表明。

松井一郎大阪府知事(維新代表)や吉村洋文大阪市長

府市は算出方法の提案も含めて事業者をプロポーザル(企画提案)方式で1月12日から公募。今月7日が締め切りだった。

市議会の関係者からは「効果を正確に数値化できるか疑問」「たった3カ月でまとまるのか」など不安視する声も出ていた。

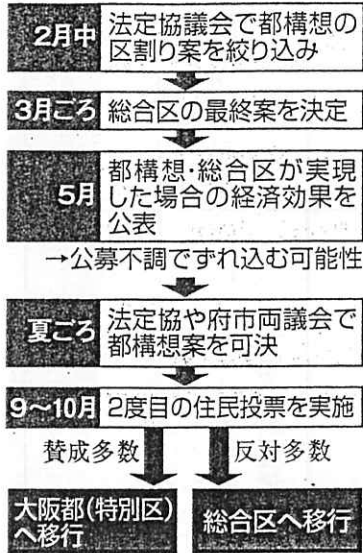
大阪市の担当者は8日午前、取材に対し「手続き中なので何も言えない」としている。

都構想の経済効果調査事業者を再公募  
吉村市長が方針

大阪府を廃止して複数の特別区に再編する「大阪都構想」や、対案として検討中の「総合区」制度について、大阪府市が経済効果を数値化するため募っていた事業者の公募で、応募がゼロだったことを受け、吉村洋文市長は8日の定例記者会見で「契約金額など条件をいろいろと検討し直したい」と述べ、改めて公募する方針を表明。6月には調査結果を公表したいとする意向を示した。

大阪府によると、参加の意向を示した事業者は1社あったが、締め切りとしていた今月7日までに応募はなかった。9、10月の住民投票実現に向けたスケジュールへの影響について、吉村市長は「公表が遅れたからといって、影響はしないと思う」と強調。「住民投票の前に、経済効果をきちんと市民に示したい」と改めて話した。

大阪都構想や総合区をめぐる今後想定される日程



大阪府を廃止して複数の特別区に再編する「大阪都構想」や、対案として検討中の「総合区」制度について、大阪府市が委託する事業者を募っていた公募で、7日の期限までに1社も応募がなかったことが8日、市関係者への取材で分かった。府市は条件などを精査して再公募を検討するが、調査結果を公表するとしていた5月には間に合わない可能性も出てきた。都構想を推進する大阪維新の会は9、10月の住民投票実現に向けたステップの一つとして経済効果の算出を位置づけているが、維新が目指す住民投票のスケジュールそのものにも影響を及ぼさうだ。

# 地方交付税制度の概要

## 1 地方交付税のしくみ

○所得税、法人税、酒税、消費税の一定割合及び地方法人税の全額とされている地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのもので、地方の固有財源である。

### 地方交付税制度の概要

**性 格**：本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税である。」（固有財源）

（参考 平成17年2月15日 衆・本会議 小泉総理大臣答弁）

地方交付税改革の中で交付税の性格についてはという話ですが、地方交付税は、国税五税の一定割合が地方団体に法律上当然帰属するという意味において、地方の固有財源であると考えます。

**総 額**：所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額

**種 類**：普通交付税＝交付税総額の94%、特別交付税＝交付税総額の6%

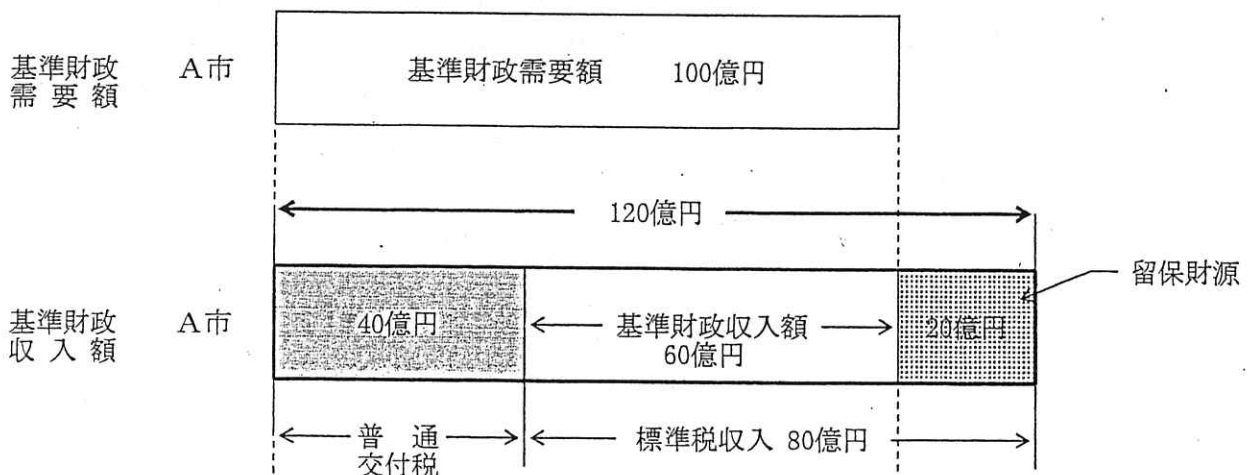
#### 普通交付税の額の決定方法：

各団体ごとの普通交付税額 = ( 基準財政需要額 - 基準財政収入額 ) = 財源不足額

基準財政需要額 = 単位費用 (法定) × 測定単位 (国調人口等) × 補正係数 (寒冷補正等)

基準財政収入額 = 標準的税収入見込額 × 基準税率 (75%)

### 普通交付税の仕組み



って国に対して新しい財政負担を求めるものではないということも明言されておりますので、交付税を調整財源に入れるのかどうかという問題があります。そもそも交付税制度廃止を唱えていらっしゃる方ですので、果たしてこれがどうなのかなという疑問はあるのですが、そこも含めまして、いろいろシミュレーションをなさっているとは思うのですが、やはり全体として国の財政負担がふえることがない制度設計は当然期待されるわけですので、その点は、地方制度調査会としても留意して見ておく必要があるのではないかと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 地方交付税制度のことですが、国が積極的に何か言えるとするれば、ほかの市町村を巻き込んでしまうネットワークであるところのこの局面であろうと思うのです。国の財政負担をふやさないというのはまず一つですが、もう一つ、一応、大都市でもあるわけですから、よその小さな市町村へ行くはずだったものが大阪市に余計に行くという財政調整制度の変更があっても、やはりそこは問題があるのではないかと思います。

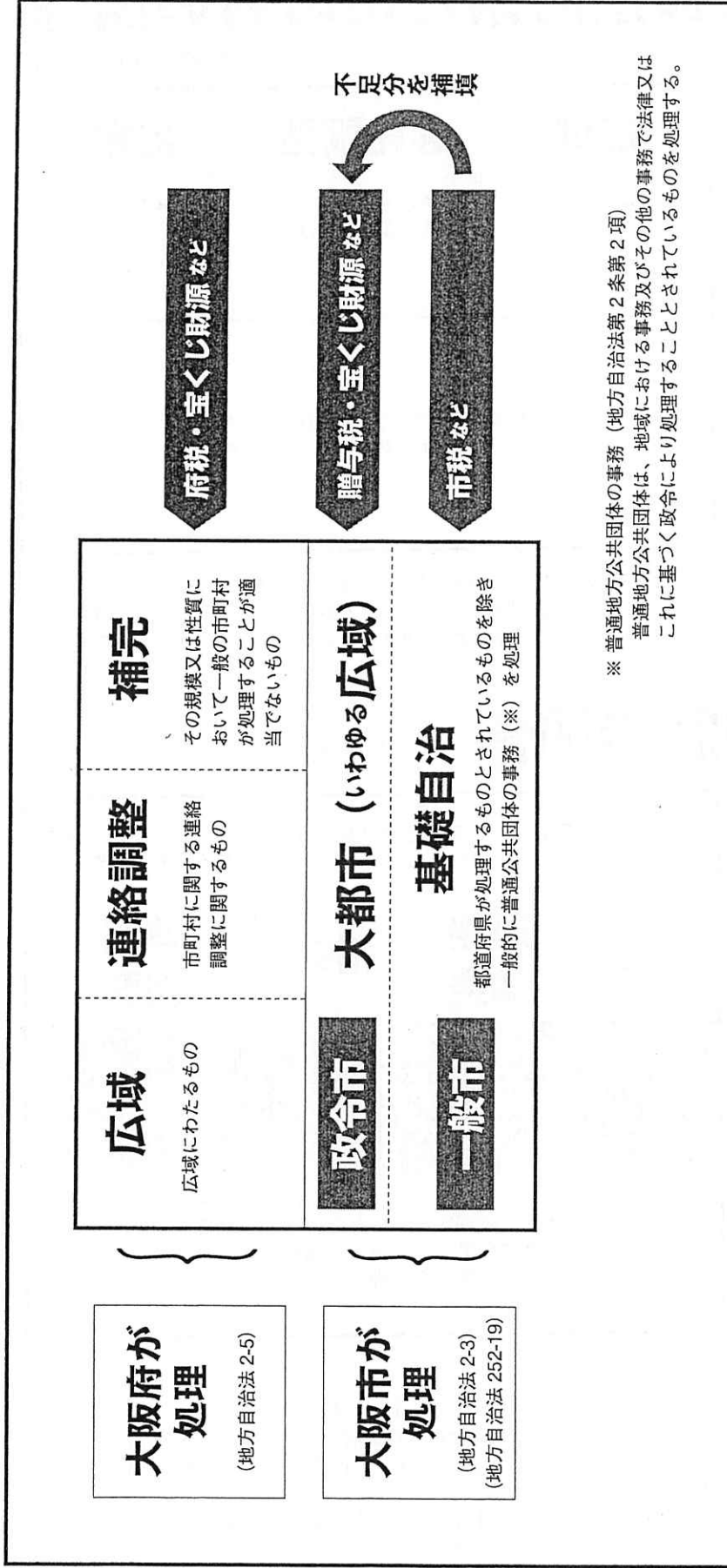
ちょっと辻委員に御意見を確認したいのですが、例えば9つに分けたとしても、基準財政需要額は普通ふえるだろうと。幾ら行革をやったって多少ふえるだろう。ということは、それだけでもう、都区合算という形で一の市として扱うためには事実上、需要を切り下げないといけない。そこまではわかります。そういうことは、すなわち特別区になった結果、より厳しい財政事情に追い込まれるだろうということですね。

問題はそこから先で、それをどう評価するかであって、大阪市民があえて茨の道に行くというときに、いいと考えるのか、いやいや、あなたたちは一応、特別地方公共団体なのだから、要するに基礎的な地方公共団体というほうがこの場合は重要ですね、国としてそういう無茶はしなさんなとか、茨の道は行きなさんなと。大阪市全体になっていたほうが基準財政需要でもそこそこのレベルのものを保障してもらえるのだから、やめなさいというべきなのかというのは、私にはよくわからないところがあります。茨の道でも行きたいというのだったら行かせればと思う自分もいるわけです。何よりも、先ほど言ったように、よそ様に迷惑をかけない。そのよそ様というのは国であり、ほかの市町村である。ほかの市町村に行く調整財源が流れ込むというのはやはり困る。そこが重要なのだらうと思いますが、辻委員はどちらのスタンスで議論されているのでしょうか。

○辻委員 一般的に考えると、仮に1つの政令指定都市をやめて、9つの中核市をつくり、それが交付団体だとすると、必要とする交付税財源は膨らみます。制度的に言うと、その分、必要とする交付税は日本全体の地方財政計画のなかでおさめるというのが最もストレートな回答だと思うのですが、それだと先ほど太田委員が言われたように、この改革のために、さらに大都市に地方交付税を必要とする改革をするということになるので、多分、政治的にも持たないのではないかと思いますという話だと思うのです。

ですから、制度的に許される話と、政治的に持つか持たないかという話を分けて対処するしかなくて、制度としてどこまで許されるのかということと、政治的にといますか、

# 大阪府と大阪市の役割分担



(川嶋作成)

# 一般的な都道府県と市町村の関係

(地方自治法第 2 条)

<b>都道府県が 処理</b> (第 5 項)	<b>広域</b> 広域にわたるもの	<b>連絡調整</b> 市町村に関する連絡調整に関するもの	<b>補完</b> その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないもの
	都道府県が処理するものとされているものを除き一般的に普通公共団体の事務(※)を処理		
<b>市町村が 処理</b> (第 3 項)			

※ 普通地方公共団体の事務(地方自治法第 2 条第 2 項)  
普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされているものを処理する。

# 都と特別区の関係 (地方自治法第 281 条の 2)

<b>都が処理</b> (第 1 項)	第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務	特別区に関する連絡調整に関するもの	
	<b>広域</b>	<b>連絡調整</b>	<b>補完</b>
<b>特別区が 処理</b> (第 2 項)	大都市地域における行政の一体性および統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要と認められる事務		調整財源 市町村税 特別区税
	都が一体的に処理するものとされているものを除き一般的に第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理		

第二八一条の二 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第三項において市町村が処理するものとされている事務のうち、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確保の観点から当該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ものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

(東京都への視察の際に配布された「都区制度について」の冊子より抜粋し川嶋が作成)



# 3 特別区設置当初の職員数 ~ 特別区の職員数 < 算定方法 > ~

◆ 特別区が担う事務（権限）に応じて職員数（非技能労務職）を算定

**(I) 中核市モデル部分**

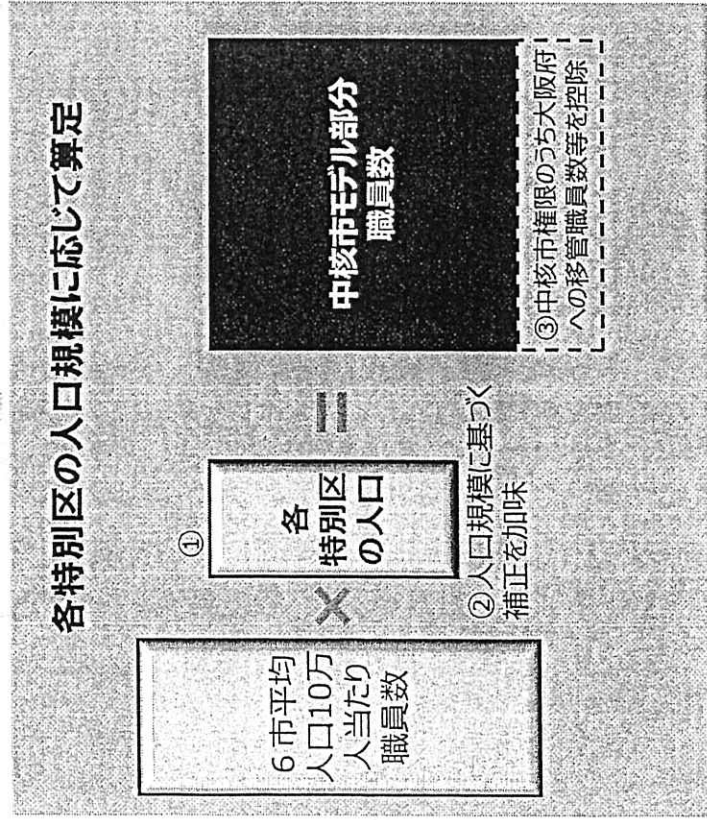
- ① 近隣の中核市 6 市の人口 10 万人当たり職員数の平均に、各特別区の人口を乗じて職員数を算定
- ② 6 市平均人口（43 万人）と各特別区の人口規模の違いによる補正（スケールリット・デ・リット）を加味
- ③ 固定資産税等の税務事務など、中核市権限事務のうち大阪府に移管される事務等に係る職員数を控除

**(II) 中核市権限を上回る事務・本市の特性を加算**

特別区が実施する中核市権限を上回る都道府県・指定都市権限の事務及び府からの移管事務を加算  
さらに、生活保護などの大阪市の特性を踏まえた要素を反映 ⇒ 組織-12 参照

**(III) 職員数 (I + II)**

- ① 一部事務組合で実施する事務にかかる職員数を特別区の職員数から控除
- ② 部門別職員数の算定  
本市の組織別現員数の構成比率で按分することで、本市の特性を反映



## 4 特別区の組織イメージ ～部局別職員数～

◆ 特別区設置当初の職員数について、大阪市の特性を反映するために現在の組織別現員数構成比で配分

※詳細な配置については、設置準備期間中に精査

### (1) 試案A (4区A案)

部局・部門	第一区	第二区	第三区	第四区
危機管理室	20	10	20	10
政策企画部	60	40	50	40
総務部	80	50	70	60
財務部	290	180	260	230
区民部	60	40	60	50
産業文化部	80	50	70	60
福祉部	150	90	130	120
健康部	170	110	160	140
こども部	170	110	150	150
環境部	100	60	90	80
都市整備部	280	180	250	230
建設部	240	150	210	190
会計室	10	10	10	10
教育委員会事務局	200	130	180	160
その他の行政委員会事務局	20	10	20	20
議会事務局	10	10	10	10
地域自治区事務所	910	560	1,120	810
非技能労務職 小計(9,880)	2,860	1,790	2,850	2,370
技能労務職 (特別区設置当初時点)	380	220	320	290
総計	3,240	2,010	3,170	2,660

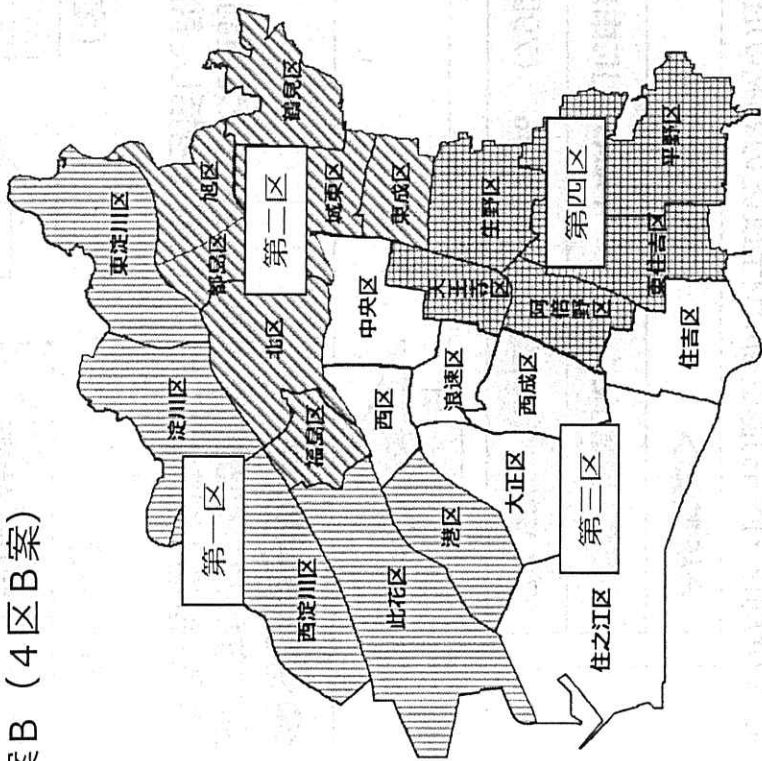
### (2) 試案B (4区B案)

部局・部門	第一区	第二区	第三区	第四区
危機管理室	10	20	20	10
政策企画部	40	50	50	40
総務部	60	70	70	60
財務部	220	260	260	230
区民部	50	60	60	50
産業文化部	60	70	70	60
福祉部	110	130	130	120
健康部	130	150	160	140
こども部	130	150	150	150
環境部	70	90	90	80
都市整備部	210	250	250	230
建設部	180	210	210	190
会計室	10	10	10	10
教育委員会事務局	150	180	180	160
その他の行政委員会事務局	20	20	20	20
議会事務局	10	10	10	10
地域自治区事務所	680	790	1,120	810
非技能労務職 小計(9,880)	2,140	2,510	2,850	2,370
技能労務職 (特別区設置当初時点)	270	340	320	290
総計	2,410	2,850	3,170	2,660

組織-I5

# 1 特別区の名称案について②

試案 B (4区B案)



各特別区の区域

- 第一区 此花区、港区、西淀川区、淀川区、東淀川区
- 第二区 北区、都島区、福島区、東成区、旭区、城東区、鶴見区
- 第三区 中央区、西区、大正区、浪速区、住之江区、住吉区、西成区
- 第四区 天王寺区、生野区、阿倍野区、東住吉区、平野区

名称案	第一区	第二区	第三区	第四区
東西区				
北区				
中央区				
南区				

《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	
(西淀川) (東淀川)		港 淀川 (西淀川) (東淀川)	此花	
北 (東成) (城東)	都島 福島 (東成) 鶴見	(城東)	旭	
中央 西	住之江 住吉 西成	大正	浪速	
(東住吉)	生野 阿倍野 (東住吉) 平野	天王寺		

### (3) 選定結果

特別区名 (仮称)	選定庁舎	選定理由
第二区	大阪市本庁舎	大阪市本庁舎は行政機能の集約が可能 また、都心部にあり複数の鉄道アクセスを有する

特別区名 (仮称)	選定庁舎	選定理由	
		特別区本庁舎候補	周辺状況
第一区	淀川区役所	淀川区役所 13.8点 此花区役所 8.4点	淀川区役所は周辺に大阪市事務所（十三工営所、十三公園事務所）が所在している
第三区	西成区役所	西成区役所 11.1点 浪速区役所 9.7点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・西成区役所は学校経営管理センター等が、浪速区役所はなんば市税事務所等が近く、周辺状況では差がない</li> <li>・住民からの近接性、交通の利便性において、西成区役所庁舎が浪速区役所庁舎より優れていることから、西成区役所を選定</li> </ul>
第四区	阿倍野区役所	阿倍野区役所 11.7点 平野区役所 11.7点	阿倍野区役所は周辺に大阪市事務所（総務事務センター、職員人材開発センター）が所在していることに加え、複数の鉄道アクセスを有している

# 1 選挙区

- ◆ 特別区の議会の議員の選挙については、その区域の全部を一つの区域として選挙を行うことが原則
- ◆ 例外的に選挙区を設ける場合、特別区設置協定書に記載が必要

## 特別区の選挙区として、次の2パターンが考えられる

### 【パターン1】

- ◆ 各特別区の区域を選挙区とする

### 【パターン2】

- ◆ 現行の行政区（24区）を選挙区とする
- ※ただし、1つの市町村に複数の選挙区を設定することは、全国的に少数

(例)

- ・群馬県高崎市・福岡県飯塚市など  
→ 市町村合併における特例的な措置として、合併後初の選挙のみ旧市町村を選挙区と設定
- ・北海道伊達市  
→ 飛び地などの地理的な事情により、恒久的に複数選挙区を設定

## パターン1「各特別区の区域を選挙区とする」場合について、 試案B（4区B案）をもとに議員定数を試算

(パターン2「現行の行政区を選挙区とする」場合は、別途要検討)

(参考)

- 大都市地域における特別区の設置に関する法律施行令 第17条第1項  
特別区設置協定書は、特別区設置協定書に、法第5条第1項第8号に掲げる事項として、特別区の議会の議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の定数を定めることができる。

## 2 議員定数の比較 ～中核市・東京特別区の議員定数を参考に試算した場合～

議員-2

※議員報酬・政務活動費については、条例に定める本則（特例による減額前）の額

	(1) 近隣中核市6市平均の議員一人当たり人口 ＜6市平均：11,635人＞		(2) 全国中核市で議員一人当たり人口が最大 (八王子市並み) ＜八王子市：14,438人＞		(3) 東京特別区で議員一人当たり人口が最大 (世田谷区並み) ＜世田谷区：18,067人＞	
	議員定数	議員一人当たり人口	議員定数	議員一人当たり人口	議員定数	議員一人当たり人口
第一区	51人	11,685人	41人	14,534人	33人	18,058人
第二区	64人	11,708人	52人	14,410人	41人	18,276人
第三区	61人	11,631人	49人	14,480人	39人	18,193人
第四区	55人	11,572人	44人	14,465人	35人	18,184人
計	231人	11,650人	186人	14,469人	148人	18,184人
議員報酬等 (※)	議員報酬	2,626百万円/年	議員報酬	2,117百万円/年	議員報酬	1,686百万円/年
	政務活動費	291百万円/年	政務活動費	234百万円/年	政務活動費	186百万円/年
	計	2,917百万円/年	計	2,351百万円/年	計	1,872百万円/年

(※) 近隣中核市6市平均の議員報酬等を適用した場合

・議員報酬年額単価：議長 13,240千円、副議長 12,284千円、議員 11,317千円 ・政務活動費：1,260千円

(参考) 現大阪市の議員報酬等 (減額前)

・議員報酬年額単価：議長 18,079千円、副議長 16,070千円、議員 14,731千円 ・政務活動費：6,840千円  
東京特別区平均の議員報酬等

・議員報酬年額単価：議長 15,793千円、副議長 13,551千円、議員 10,476千円 ・政務活動費：1,985千円

# 「東西区」は「淀川区」案も

## 大阪都構想

### 4区名称案法定協に提示

大阪府を廃止して4特別区に分割する「大阪都構想」の制度案をつくる法定協議会が6日、市役所で開かれ、4特別区の名称を「北区」「中央区」「南区」「東西区」とする案が提示された。「東西区」については「わかりにくい」との批判が多いため、「淀川区」とする案も併せて検討する。

特別区の名称案(○は区役所の位置)



4特別区の名称案は、大阪城からみた方向を参考に決められたが、「東西区」については、「位置するものが東か西かわからない」などの批判が議員や住民から出ていることを踏まえ、現在の行政区の名称を継承した「淀川区」とする案も提示された。

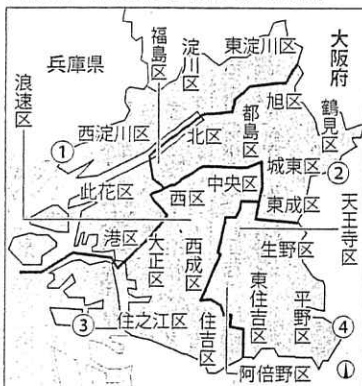
松井一郎知事（大阪維新の会代表）と吉村洋文市長（同政調会長）は法定協終

30.4.9(27)

了後、「東西区」と「淀川区」のどちらを選ぶかの判断材料とするため、住民の意識調査を維新として実施する方針を表明。4月中にも区名案を法定協に提示する。

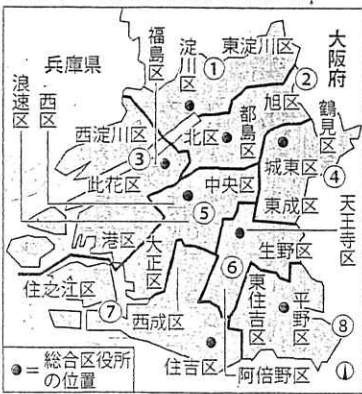
また松井氏は、都構想の住民投票の時期について、従来示していた「今年9、10月実施」を「断念して、ない」と強調したうえで、「一熟議がなされていない中で日程の決め打ちはできない」と述べ、来春の統一地方選と同日や、その後の実施も視野に入れる考えを改めて示した。

大阪市の特別区区割り案と人口



特別区の各区人口  
①60万人 ②75万人 ③71万人 ④64万人

大阪市の総合区区割り案と人口



総合区の各区人口  
①35万人 ②32万人 ③32万人 ④36万人  
⑤32万人 ⑥31万人 ⑦39万人 ⑧32万人  
※2015年国勢調査に基づく

大阪府を廃止し特別区を設置する「大阪都構想」は、人口約270万人の市を4特別区に分割する案を軸に議論が本格化する。各区の人口は約60万、約75万人規模で、政令市に匹敵する基礎自治体が誕生する試算だ。市を残したまま行政区の機能と権限を強化した8区に再編する「総合区」も比較検討されるが、人口は各30万人台。役所と住民の距離感が焦点となる。

大阪府市や大阪維新の会が目指す今秋の住民投票実施は先送りされる公算が大きくなったが、6日午後の法定協議会（法定協）で議論が本格化する。

現案で特別区の人口は最大約75万人、最少約60万人。東大阪市（約50万人）など

## 巨大特別区 どう評価

30.4.6 Me(8)

### 人口60万 政令市並み4区 都構想議論深まるか

より多く、最大では熊本市（約74万人）や岡山市（約72万人）など一部政令市を上回る。

「ニア・イス・ベター」は看板倒れだ。2月の前回法定協で、共産市議が訴えた。都構想で維新側は当初、基礎自治体の人口を30万人程度とする案を示しており、住民サービスはより身近な自治体が決定する構想の根本理念が崩れているとの批判だった。

都構想で、特別区は保育など身近な施策を、府はインフラ整備など広域行政を受け持つ。吉村洋文市長は、特別区長や区議が選挙で選ばれることで、「基礎自治体業務に専念できる環境が整う」と反論する。ただ、3年前に否決された都構想は5特別区案。区の規模はより大きくなる。

「総合区」は、政令市の内部組織の位置づけで、区議会もなく、予算編成は市長に提案する形式。公明市議団幹部は「都構想の4特別区案は政令市と同じ規模。住民との距離は現状と変わらないのでは」と言う。

【岡崎大輔】

# 都構想 日程の陣

## 自民「静かに流して潰せば」

270万人が住む大阪市を廃止して、東京23区のような特別区に分割する。そんな大阪都構想の是非を問う住民投票をめくり、推進派の大阪維新の会が今秋の実施を断念する方針を固め、反対派の自民党は静観を決め込んでいる。水面下で何が起きているのか。

### 想定される住民投票の実施時期

2018年	維新が当初、住民投票をめざした時期
9-10月	
11月	大阪誘致をめざす万博の開催地決定
2019年	府・市両議会開催 大阪都構想案を議決?
2~3月	
春	統一地方選 住民投票を同日実施? ←
4月30日	天皇退位
5月1日	新天皇即位 住民投票を実施? ←
同日	
6月28、29日	大阪市でG20開催
夏	参院選
11月	松井一郎知事の任期満了

## 議論低調 住民投票延期

「(意見が)無いようです。本日の協議は以上となります」大阪府と大阪市でつくる法定協議会が6日に開かれた。松井一郎知事や吉村洋文市長のほか、両議会の議員ら20人が集まったが、事務局から特別区の名称案などの説明があっただけで議論は交わされず、わずか42分で終了した。

昨年6月から始まった法定協議は今回で9回目。大阪府を特別区に再編する都構想と、大阪市を残したまま現在の24区を8区にまとめる権限を強める総合区の2案が議論されている。

## 維新「職責果たして熟議を」

特別区名称案  
東西区  
①此花区  
②港区  
③西淀川区  
④淀川区  
⑤東淀川区



「北区」の北に「東西区」? 特別区名事務局案

この日の法定協議では、大阪府を廃止した場合の4特別区の名称を「東西区」

「北区」「中央区」「南区」とする事務局案が提示された。大阪府を中心とした方角と位置などをといて決めたという。

沿いに東西に広がっていることから名付けたという。「東西区」の名称について、吉村市長は法定協議後、「『淀川区』の方が地勢的にふさわしいという意見が強くある」と記者団に述べ、「東西区」と「淀川区」のどちらが良いか、維新として住民にアンケートする考えを示した。

賛否が真っ二つに分かれる都構想だが、法定協議は徐々に進んでいる。背景には自民党の戦略がある。

前回の2015年の住民投票を巡っては、推進派の維新と、自民、公明などの反対派が法定協議で激しく対立。橋下徹氏が出直し市長選に打って出るなどして、世間の関心を集めた。投票では反対が上回ったが、差はわずかだった。

自民府議団幹部は「議論をやって結果的に盛り上げただけになった」と振り返り、「その反省で今回は黙っている」と明かす。自民や公明には、維新が当初、今秋の実施をめざしていたことを踏まえ、盛り上がり

を欠いたまま住民投票をさせて否決に追い込むという意見さえあった。そこへ、維新代表の松井氏が3月末に住民投票の先送り検討を表明。法定協議が深まっていないとして、維新は秋の実施を断念する方針を固めた。

維新内では、盛り上がりや欠いていることに危機感を募らせ、先送りを求める声が強まっていた。松井氏はこの日、自民党などを名指して「議員としての職

務を果たしていない。法定協議の熟議が進まない」と批判。一方の自民府議団幹部は、戦略が奏功したとして「静かに流して都構想自体を潰せばいい」と語る。

住民投票を先送りしても実施時期は限られる。年明けからは統一選の準備に入る。6月には主要20カ国・地域首脳会議(G20サミット)が大阪府で開かれる。夏には参院選もある。松井氏は来春の統一選と



# 公明先送り議論に冷淡

30.4.6S(2)

維新が住民投票の勝利を目指して今秋としてきた実施時期の先送りを検討し始めたのを機に、住民投票に乗り気ではなかった公明との「協調路線」が揺らいでいる。両党は特別区の制度設計を終えた後で住民投票について話し合うとみられ、成り行きが注目される。

大阪府と大阪市の大都市制度改革をめぐり、大阪維新の会と公明党のすれ違いが目立ち始めている。維新と公明はともに議会で過半数に満たず、「制度改革に前向き」という共通点を見だし、協力して大阪都構想（特別区）と総合区の議論を進めてきた。しかし、

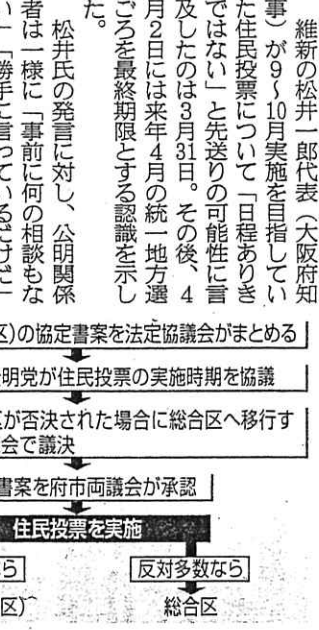
## 住民投票日程めぐり 揺らぐ協力

### 大阪都構想の賛否を問う 住民投票をめぐる政治日程

平成30年	4月～	大阪市を廃止し4つの自治体(特別区)に再編する都構想の案を作成
	9～10月	住民投票を実施? (大阪維新の会の目標)
	11月	国際博覧会(万博)の開催地選挙
31年	2～3月	当初予算案を府市両議会で審議
	4月	統一地方選(府議、市議選)
	6月	G20大阪サミット
	7月ごろ	参院選
	11～12月	松井一郎府知事(維新代表)と吉村洋文市長(維新改進黨会長)の任期満了

維新が特別区の制度設計を進め、住民投票の実施にたどり着くには、府議や大阪市議らが参加して特別区の設計図(協定書)案をつくる法定協議会や、協定書案を承認する府市両議会の同意を取り付ける必要がある。いずれの場合も過半数に満たない維新が、公明の

松井氏の発言に対し、公明関係者は「事前に何の相談もない」「勝手に言っているだけだ」と冷淡な態度を示している。特に松井氏が統一地方選との同日実施の可能性に言及したことには、公明府本部幹部も「都市制度の話と議員の選挙は別物」と反発する声も聞かれた。



理解と協力を得るために目を付け、公明が目指す大都市制度改革案の総合区制度を進めるための全面的な協力だった。吉村洋文政調会長(大阪市長)が中心となり、総合区案のとりまとめを府市の担当部局に指示。案を作成する過程では、現在24ある区を地域によって2～4ずつ総合区として計8区とする公明の意見も反

映させた。昨年11、12月には住民説明会を24区すべてで開催し、初回の北区では吉村氏自ら市長として説明に立った。公明は、維新の歩み寄りに応える形で、特別区の制度設計を進める法定協議の開催に促してきた。ただ、住民投票の実施もその時期についての協議は「まず制度設計を熟議してから、スケジュールありきではなく、落ち着いた環境で丁寧に議論を進めたい」(府議団幹部)というスタンスだ。

総合区 大阪市を残したまま行政区を格上げして権限を強化する大都市制度改革案。公明党と自民党が支持。自民は現在の24区の維持を目指し、公明は2～4区ずつ総合区して8区とする案を支持している。実現には大阪市議会で過半数の賛成が必要。

### 駆け引き

6日に市役所本庁舎で開かれる法定協会で、公明市議団幹部は、住民投票の実施時期に触れず、特別区の名称や庁舎位置の案について府市の担当部局の説明を「淡々と聞くつもりだ」という。

維新が先送りの検討を始めた背景には、都構想の実現に向けた機運の盛り上がり欠ける中、時間をかけて議論することで「勝つ可能性を模索する」(松井氏)ことがある。一方、総合区を目指す公明は都構想を阻止できるタイミングでの住民投票の実施時期を模索するとみられ、今後、両党の駆け引きは一層激化するようになりそうだ。

# 維新都構想実現へ躍起

### ハンブルク代表団 大阪市訪問

大阪市と姉妹都市提携しているドイツ・ハンブルクの代表団が4日、大阪市役所を訪ね、吉村洋文市長と会談した。代表団は、ハンブルク州経済・運輸・イノベーション相のフランク・ホルヒ氏ら約20人。エネルギー関連のセミナーなどに参加するため来日した。姉妹都市となったのは1989年で、ホルヒ氏は「長い歴史を持つが、これからいろんな分野



吉村市長(中央)と記念撮影する代表団のメンバー(大阪市役所で)

で更に関係が深まっていけば」と話した。吉村市長は、ハンブルクで昨年、主要20か国・地域(G20)首脳会議が開催されたことに触れ、「(来年6月の)大阪でもぜひ成功させたい」と意欲を語った。30.4.6 Y(27)

和解条項には、男性が入部届の記入を間違えた際に顧問が「目の前から消える」と発言したことを市が認めて遺憾の意を表明し、顧問に対しては指導をして再発防止に取り組みことが盛り込まれた。訴状によると、男性は平成25年4月に入部し、サッカー部に所属したが、サッカー部で部活顧問でもある教諭から繰り返し返し叱責を受け、適応障害を発症。26年

顧問暴言で適応障害 解決金50万円で和解 大阪市と元中学生 30.4.6S(2) 大阪市中のサッカー部で男性顧問から「おまえなんかいらんねん」「消えろ」などと暴言を受け、適応障害を発症し、不登校になったとして、元生徒の男性(17)が市に385万円の損害賠償を求めた大阪地裁(増森珠美裁判長)の訴訟が5日、市が解決金50万円を支払う内容で和解した。

### 放出小牛乳さびタンクに原因

大阪市立放出(はなてん)小学校(城東区)で2月、給食用の牛乳からさびが見つかった問題で、市教育委員会は5日、さびは、牛乳を瓶に詰めるラインを冷却したり、洗浄したりする水のタンクに発生した物だったと発表した。乳業メーカーは再発防止のため、さびの発生したタンクをラインから切り離したという。30.4.6 Y(27)

10月から体調を崩して休みがちな19日、3年生の時は19日間しか登校できず、高校も受験できなかった。

# 都構想 精緻な設計図作る

30.4.5(金)

4日に行われた松井一郎知事の定例記者会見の詳細は次の通り。

## 知事会見詳報

【冒頭】  
新年度がスタートした。

大阪のさらなる飛躍に向け、新たな成長のステージに入っていくための勝負の年。これまで府、大阪市が一体で取り組んできた成果を土台に、20カ国・地域

（G20）首脳会議、国際博覧会（万博）、カジノを含む統合型リゾート施設（IR）などの成長のインパクトを最大限活用していく。

## 【質疑】

——自民、公明両党が、日本人のカジノ入場料を6

千円とするところで合意した。自国民がゲーミングエリアに入るのがある程度入場料は必要だ。6千円の入場料が大阪で考えているIRの足かせにはならない。

——大阪都構想の住民投票の実施時期について、先送りの可能性を示した。今も9、10月実施を目指しているが、僕の政治家として最後の住民投票。賛成多数となるよう、住民に本当に細部まで理解していただけるような精緻な設計図を作りたい。

——先送りはいつごろから考えていたのか。9、10月で決定と言ったことは一度もない。進める状況の変化によって物事が変わっていくのは当然だ。

——どの日程でも維新単独では決められない。公明の理解を得て、住民が直接民主主義で制度を決定することをもう一度やらせてもらいたい。

# 住民投票 今秋は断念へ

## 大阪都構想、維新が方針

30.4.5  
A

大阪都構想の住民投票について、大阪維新の会は当初めざしていた今秋の実施を断念する方針を固めた。来年春の統一地方選までに大阪府と大阪市の両議会で実施時期を決めたい考え

で、公明党と協議する。都構想は大阪市を廃止して東京23区のような特別区に再編する制度改革。具体案は府と市の法定協議会で議論しており、住民投票の実施には府と市の両議会で

の議決が必要になる。維新の松井一郎代表（大阪府知事）は4日、「今の法定協議の経過と中身をみると、まだまだ話し合いが必要というレベルだと思つ」と指摘。今秋に住民投票を

するには7月の両議会で議決する必要があるとの認識を示した上で、「7月の議決はちよつと厳しいと思つている」と述べた。

維新は9月か10月の住民投票をめざしてきたが、3月末に松井氏が先送りも検討する考えを表明。来春の統一選との同日実施にも含みを持たせていた。住民投票に敗れると党の看板政策を失うため維新内部からも「急ぐ必要はない」（幹部）と

の声が上がっていた。維新は両議会で過半数に届いていないため今後、公明党と協議を進めていく方針だ。

一方、維新の前代表の橋下徹氏は3日の朝日放送テレビの番組で、「（来年の）5月の17日くらいは時期にやるっていうのが一番ベストなのかなと思つ」との見方を示し、松井氏は「一つの意見として受け止める」と記者団に述べた。

# 大阪都構想 住民投票いつ

## 松井氏、最適な時期探る

9月10日 大阪維新の目標  
12月 統一地方選配慮  
来年5月 現府市議で決着

平成30年

4月～・大阪府を廃止し4つの自治体(特別区)に再編する都構想の案を作成

9～10月・大阪維新の会の目標

橋下徹前代表が先送り論を主張(今年1月)

11月・国際博覧会(万博)の開催地選挙

12月・年内実施?

31年

2～3月・大阪府市両議会での当初予算案を審議

4月・統一地方選(府議選、大阪市議選)

5月ごろ・前回パターン?

6月・G20大阪サミット

7月ごろ・参院選

11～12月・松井一郎府知事(維新代表)と吉村洋文市長(維新新政調会長)の任期満了



街電車で支持を訴える松井一郎氏(左)と吉村洋文氏(右)平成27年11月

大阪府を廃止して独立した4つの自治体(特別区)に再編する「大阪都構想」の賛否を問う住民投票について、大阪維新の会が9月10日を目指すとしてきた実施時期が先送りされる可能性が出てきた。

維新の松井一郎代表(大阪府知事)は「議論が停滞気味だ」として、2日、来年4月の統一地方選ごろが住民投票実施の最終期限との認識を表明。今年11月以降の大阪の政治日程は立て込んでおり、現時点で想定できる実施時期は3パターンだが、実施そのものに至らない可能性もなお残る。

「議論煮詰まらず」「議論し尽くしたい」といえる議論をして、住民の皆さんに判断を頂きたい。松井氏は2日、住民投票の実施時期の先送りを検討する理由についてこう強調した。

松井氏は3月31日、吉村洋文政調会長(大阪市長)や府議、市議らと参加する都構想の制度設計を担う法定協議会で、「煮詰まった

張する市を残す大都市制度の改革案「総合区」制度も法定協で議論し、公明に歩み寄る姿勢を示している。

ただ、総合区案と特別区案を比較する議論が尽くされたとは言い難く、公明市議団幹部は「特別区の議論に至ってはこれから。ゴールありきで話すのはおかし」と牽制する。

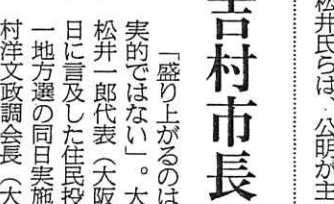
公明の反発強くスケジュール変更となれば、日程はさらに厳しくなる。11月には、大阪誘致を目指す2025年国際博覧会(万博)の開催地決定選挙、来年2～3月には府市両議会での当初予算案の審議がある。同4月には統一地方選が控える。

松井氏は2日、「経費を抑えられる」と統一地方選と住民投票の同日実施の可能性にも言及したが、公明市議団幹部は「そもそも、統一地方選と住民投票は選

大阪都構想 大阪維新の会が提唱する、大阪府と大阪市の二重行政解消や住民自治拡充を目的とした大都市制度の改革案。実現には市民を対象とした住民投票で過半数の賛成が必要。平成27年5月の前回住民投票は僅差で否決されたため、維新は同年

秋の知事・市長のダブル選で「修正版」の都構想への再挑戦。掲げて松井一郎氏と吉村洋文氏を擁立。ともに庄勝し、任期中の住民投票実施を目指している。同時に対案として、市を残したまま行政区を格上げして権限を強化する「総合区」制度の検討も進めている。

### 住民投票実施までの流れ



### 公明の反発強く

もう一つ想定されるスケジュールは平成27年の前回住民投票と同様、来年4月の統一地方選後の5月ごろの実施だ。

府市両議会での協定書の承認については松井氏は2日、「いくばく遅れても、今の議会の構成で決めてもらいたい」と述べ、現府議・市議が任期満了を迎える来年4月の統一地方選前までにすべきとの考えを示した。

規定では、協定書が承認されればその旨が府市に通知され、60日以内に住民投票を実施することになる。

### 前回投票と同じ

要を実施することになっている。前回の住民投票に諮った協定書案は27年3月に府市両議会でも可決され、公明と維新で協議の上、同4月の統一地方選後の同5月に住民投票が実施された。

維新は今後、法定協での議論の進捗度や公明の反応を見極めながら、最適な実施時期を探ることになる。

松井氏は2日、「僕にとって最後の住民投票。できるだけ勝つ可能性を模索しながら進めていきたい」と述べた。

### 統一選との同日実施

「盛り上がるのは確かだが、現実的ではない」。大阪維新の会の松井一郎代表(大阪府知事)が2日に言及した住民投票と来春の統一地方選の同日実施について、吉村洋文政調会長(大阪市長)は同日行われた定例会見で、あくまでも今年9月10日の実施を目指し、市民への周知を進める考えを示した。松井氏が指摘した都構想(特別区)議論の「停滞」にも、「深い議論ができており、不十分だとは思っていない」と異論を唱えた。

### 吉村市長「現実的ではない」

維新トップの松井氏と吉村氏の発言に温度差が生じているのは異例。3日夜に予定されている全体会議で、党の方針を確認することになりそうだ。

会見で、吉村氏は、3月末に松井氏から、「一つの選択肢として統一地方選と同日もあるのではな

### 「政治的状況」を考えると

「政治的状況」を考えると、簡単に「はいかない」と指摘。特別区の議論は「熟している」とし、盛り上がりや欠くのは「市民の皆さんに分かちやくと伝えられていない」ためだとの認識を示した。

先送り1月に橋下徹前代表が主張したが、松井氏は否定していた。にわか現実味を帯びた先送り論に、自民党の府議団幹部は「勝てないから延期する」という考えは市民を愚弄している。(都構想は)断念すべきだ」と批判。共産党市議団幹部も「市民を振り回すのはいい加減にして」と反発した。

# 都構想 揺れる投票日

30.4.4 (33)

## 有権者盛り上がりならず

大阪府を廃止し、4特別区に分割する「大阪都構想」の賛否を問う住民投票の実施時期について、地域政党・大阪維新の会の松井一郎代表(大阪府知事)が目標としてきた「今年9~10月」の先送りを示唆し、波紋を広げている。松井氏は、府市両議会の選挙がある来春の統一地方選との同日実施もおおわせたが、協力を求める公明党は反発。先行きは不透明さを増している。

民投票を先送りする可能性に改めて言及した。松井氏は3月31日、日本維新の会の党大会後の記者会見で「日程ありきで押し続けても理解されない」と初めて先送りを示唆。今月2日には、「現在の府市両議会の構成で(住民投票の実施を)決めてもらう」とした上で、統一選との同日実施の可能性について「経費を抑えられる。あらゆる可能性を含む」と否定しなかった。

松井氏の発言の背景には、党内の大勢が今秋の実施に否定的なことがある。読売新聞の昨年11月の世論調査では、大阪市の有権者は都構想への反対が47%

## 公明「統一選と同日」反発

### 万博誘致に影響

松井氏が「9~10月」を掲げたのは、11月の25年国際博覧会(万博)の開催地決定前に実施すること、

「落ち着いた雰囲気(都構想を)住民に説明したい」との狙いからだった。

しかし、住民投票を先に行くと万博誘致に影響する、との見方もある。政府関係者は「都構想が成立し

る可能性が高い。負ければ維新は終わりだ」と指摘する。

こうした声を後押しするのが橋下徹・前大阪市長だ。今年に入りツイッターなどで先送り論を主張。3日にはABCテレビの番組

で「統一選の後、(来年)5月くらいがいい」と明言した。橋下氏は前回2011年の住民投票で、公明党を持ちかけたが拒否され、5月17日に実施された経緯がある。

公明党関係者は「松井氏は我々が同日実施をのめないのはわかっているはず。挑発して反応をみているのだ」と推測。維新幹部は「都構想の世論喚起が進まない中、党内に発破をかけているのでは」とみる。

選択肢少なく

では、落とし所はどこか。大阪では今年から来年にかけて政治日程が目白押しで、選択肢は多くない。

今年11月の万博開催地決定の後、年明けの4月に統一選、6月に主要20か国・地域(G20)首脳会議の開催、夏に参院選と続き、11月頃に大阪府知事・大阪市長のダブル選が控える。

万博開催地決定後の今年12月や来年1月については、維新内に「誘致レースに負ければ住民投票も厳しい」「年末や正月は投票率が上がらない」と否定的な見方が多い。橋下氏が提案する5月実施には「新天皇の即位直後と重なり、お祝いムードの中やるのはどうか(公明市議)との声がある。

松井氏は今後、公明党と実施時期について協議を進める考えだが、難しい判断を迫られそうだ。

### 松井知事「9~10月」先送り示唆

#### 大阪都構想の住民投票を巡る経緯と想定スケジュール

2018年	1月	橋下徹・前大阪市長が住民投票の先送りを主張
	4月2日	松井一郎・大阪府知事が統一選との同日実施を検討する考えを示す
		議論し尽くしたといえる議論をして、住民に判断頂きたい。経費も抑えられる
		統一選と同日の方が盛り上がるが、現実的ではない
	4月3日	橋下氏が来年5月実施を提案
		統一選の後、(来年)5月くらいがいい
	6~7月	法定協議会で都構想案を決定
	7~8月	府市両議会で都構想案を可決
	9~10月	パターン① 住民投票?
	11月	2025年万博の開催地決定
19年	春	パターン② 統一選と同日に住民投票?
	5月	パターン③ 統一選後に住民投票?
	6月28、29日	G20大阪サミット
	夏	参院選
	11~12月	松井知事、吉村市長の任期満了



大阪府知事 松井一郎



大阪市長 吉村洋文