

[佐々木名誉教授（大阪府市特別顧問）提出資料]

「大阪都構想は大阪パラダイム転換の切り札」

佐々木信夫

◇改革の流れを止めない

日本でいま、一番注目度の高いのは大阪です。この10年余、自力で様々な改革を進め、見事「関西の地盤沈下」といわれる状況を脱した。最近のコロナ禍対応でも府市一体となって先駆的な手を次々に打ち、全国のトップランナーの役割を果たしています。

この流れを今度の「住民投票」でも変えてはならないと思います。大阪都構想に加え、副首都構想、25大阪万博の3つは大阪大改革の3点セットであり、起爆剤です。

以下、「大阪都構想」いわゆる都区制度への移行について、何点か見解を述べます。

◇都区制度へ移行する意義

第1は、都区制度へ移行する意義についてです。大都市経営の司令塔を一本化し、広域政策と基礎政策の役割分担をしっかりと分け、それを担う広域自治体（都）と基礎自治体（特別区）が都市経営の場面では都区一体で運営に当たるということ。これはニューヨーク、ロンドンなど世界の大都市にも多く見られる大都市運営の工夫された姿と言えます。

具体的に大阪の場合、275万大阪市を1つの政令市ではなく、60万人規模の中核市並みの4つの特別区に分けそれが基礎自治を担う。その運営を公選区長、公選議会を中心に政治主導によりマネージしていくというのが特別区制度です。一方、これまで府と市に分かれていた広域政策を大阪府（都）に一本化し、大阪府（都）庁という政策官庁が関西全域も視野に入れながら都区一体で大阪を運営していく。それが都区制度移行の意義です。

◇都市経営の新たな手法

第2に、この改革は歴史的に大きな意味をもつということ。大阪は明治時代、日本で初めて「都市経営」という考えを打ち出した先進都市です。御堂筋を開発し市電を通しながら開発を進める、そこで得られる開発利益を関係地域から納めて戴き、それを原資に更に都市開発を進めていく。この都市経営手法は現在、各地で「公営企業」方式として生かされ、広まっています。

こうした伝統を持つ大阪に100年ぶりに再びやってきた新たな都市経営手法の導入、それが大阪都構想です。ハードなインフラ整備で都市開発を進める以前の方式ではなく、ソフトなインフラ整備、「都市の意思決定の仕組み」を変えることで都市開発を進める、新たな都市経営手法の導入です。こうしたやり方は世界の主要都市でも多くみられます。

戦時体制下で行われた東京の府市合体と違い、「大阪都構想」は成熟し目詰まりになっている大阪全体の血流をよくし、副首都と呼べる新たな大都市をつくるということです。

◇都区財政調整による”安心感“

第3は、都区財政調整のメリットを生かすこと。大都市内の経済力偏在、財政力偏在を住民サービスの面では顕在化させない、人にやさしい都市経営の手法だということです。

この都区財調には2つの面があります。1つは府（都）と特別区の役割分担に応じ、大阪市内の固定資産税等の税収を垂直調整によって分けるということ（概ね2：8）、もう1つは8割の特別区分を4特別区に財政力格差が生じないように水平調整するということ。

とくに4特別区間の財政調整は住民に大きな安心感を与えます。大阪市に代わって4つの特別区が出来ても、バーチャル大阪市は生きている、どの区に住んでいても受けるサービスは同一である、この独特の財調制度が特別区移行の大きなメリットだということです。

◇都庁は政策官庁へ脱皮

第4は、大阪府庁（法改正後大阪都庁）を大都市局や政策企画局など政策能力の高い政策官庁に脱皮させる。これまでの府の各部は各省下請けの「事業官庁」のような役割を果たしてきた。これを政策リーダーシップのとれる「政策官庁」に脱皮していくことです。

近い将来、日本が府県制度に代え「道州制」へ移行するなら、これが関西州の中核になる。その場合、大阪都市州として東京都市州と並ぶ2眼レフの列島改造につながっていく。

日本は都市国家に変貌していますが、依然中央地方関係は農村国家時代の古い中央集権体制のまま。県庁や市役所に国の下請け「事業官庁」を命じている統治の仕組みから脱していません。未完の地方分権で税財政の集権構造は残り、個別法の規律密度も高いまま。

ほっておいてもこれは変わりません。そうではなくて、地方から変えるパワーを打ち出して行けば国は変わります。今回のコロナ禍対応で大阪が打ち出したことは、例えば国が渋っても、多くのものは地方が受け入れているではありませんか。もうそういう時代です。

◇副首都ビジョンを生かす

第5は、大阪を日本の副首都にすること。都区制度を生かし副首都の形成を目指す、そのための布石が今回の改革です。5年前の住民投票で立ち止まって以後、大阪は府市一体となって大阪大都市の将来像を描く努力をしてきました。アウトプットイメージがハッキリしなかった反省からです。統治の仕組みを変えて何が生み出されるのか、そこへの共感が得られなかった。これを払拭する。都区制度後の大都市大阪のイメージを創ってきた。

結論は、東京に代わりうる準首都、日本、アジアで存在感のある強い大阪をつくろうということです。それが「副首都構想」です。これは危機管理上からも、国土の均衡ある発展からものです。できれば主要省庁の3分の1を大阪に移し各省の副大臣が常駐する形が望ましい。世界の激しい都市間競争を勝ち抜くには、強い大阪づくりが不可欠です。

◇三点セット改革が発展シナリオ

大阪の将来は「副首都構想」、それを司る統治の仕組みは「大阪都構想」、そこに起爆剤として呼び込んだのが25大阪万博という訳です。この三点セットが発展シナリオです。

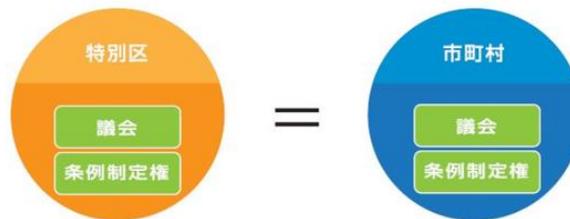
◇「行政区」から「特別区」へ移行する＝メリットは？

◎行政区と特別区は全く違う



特別区は、法人格＋長の選挙＋公選議会＋条例制定権＋課税権のある地方自治体。
行政区は、上記の全てを持たない、政令指定都市の出張所にすぎない。

◎特別区と市町村の権限



<特別区のもつ価値>

1. 特別区長（住民を代表する公選の執行機関）～予算編成権＋執行権＋人事権＋課税権
2. 公選議会（議会制民主主義に基づく立法機関）～決定者＋監視者＋提案者＋集約者
3. 二元代表制により住民ニーズの反映、迅速な対応、きめ細から対応➡サービスの向上
4. 自治体間競争で政策の質が上がる～施策を競う、経営を競う、まちづくりを競う
5. 都区財政調整の妙味～大阪市域に暮らす4特別区民のサービスは均等、負担は能力別

◎都区の垂直調整、特別区間の水平調整

