

大阪都構想の再燃と特別区制度の課題

大阪市を廃止し、同市を複数の特別区に再編する「大阪都構想」の新案をつくる法定協議会の設置議案が5月26日に、維新・公明党などの賛成多数で大阪市議会で可決成立した。大阪府議会でも同様の案が可決成立する見通しであり、松井一郎知事と吉村洋文市長は6月中にも法定協議会の初会合を開き、区割りなどの具体案づくりを始める流れとなっている。大阪都構想は2015年5月、大阪府が実施した住民投票で5つの特別区に再編する案が否決された経緯がすでにある。この住民投票結果を受けて、大阪都構想議論の場であった大阪府・大阪市特別区設置協議会は廃止されている。しかし、副首都大阪の確立、経済成長戦略の実現などと並んで統治機構改革を掲げて、同年11月の大阪府知事と大阪市長のダブル選で当選した松井、吉村の両氏が大阪都構想への再挑戦を表明し新たな制度案を検討の上、2018年秋にも住民投票を実施することを意図した流れとなっている。一方で政治的には、今回の大阪市議会の法定協議会設置議案議決で公明党賛成、自民党反対の姿勢となり自公間の協力関係に課題が生じる結果ともなっている。公明党は、大阪都構想に対して総合区構想を示しており、法定協議会議論を通じて総合区構想を主張する場として位置づける姿勢も示唆している。自民党は、住民投票自体に反対の姿勢を示しており、東京都議会での自公連携の解消も関連し公明党の対応が焦点となる。

2015年に住民投票で否決された大阪都構想は、「大阪市」あるいは「大阪市と堺市」を廃止して複数の特別区に分割し、大阪市または大阪市と堺市の種々の財源や行政機能を大阪府に移行し、残された財源・行政機能を複数の行政区に分割する考え方を基本としている。原型となっている東京都と特別区・23区の関係は、道府県と市町村の関係とは異なる。業務面から整理すると、東京都は通常の府県事務のほかには通常は市町村が担う消防・下水道などの事務を大都市事務として担う仕組みとなっている。このため、23区は都が担う大都市事務に該当する部分を除いた市町村事務を担当するため、権限は実質的に普通市町村よりも狭くなっている。なお、23区は、行政区と呼ばれる政令指定都市の区とは異なり、地方自治体としての位置づけを得ているが普通市町村よりも権限が限定された存在の中で大きな議会を抱えている。

都と区の財政関係は複雑であり中核となるのは、財政調整制度である。同制度は、東京都の大都市行政を支え、23区内の財政力格差の是正などを目的としている。その反面、都道府県と市町村間の権限・財源の配分問題を同様に抱えるほか、地方交付税制度でも問題となっているように、事業所税などが都税となっていることで地域の産業政策を23区が主体的に展開することに限界があること、財政調整や大都市事務などを通じて都に権限や情報が寡占的に集積し、基礎自治体としての機能が十分果たせないこと、23区間での横の連携が希薄化し、縦割りの弊害が深刻化し易いことなど課題が生じている。さらに、23区内での財政力格差自体が顕著化している。大企業が多く立地し地域の所得が高い港区・千代田区・渋谷区などと、住宅地域を中心とする東部地域や杉並区、世田谷区、中野区などとの間の格差である。前者では、豊富な税収力が確保され、住民サービスの充実に配分できる余力が大きい一方で、後者では税収力が限定的であるため、住民の高齢化などが進み住民サービスへの需要が増大して、対応余力への制約が著しく強まっている実態がある。このため、財政余力の大きい区では財政調整制度から自律し独自の政策展開を志向することが可能である一方、財政余力の小さい多くの区では、財政調整資金への依存が高まり、独自政策の展開が困難となり始めている。加えて、ふるさと納税の拡大による税収減少など財政体力の脆弱性が強まっている。