

第2回特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換

〈第2回議事録〉

■日 時：令和2年9月7日（月） 12:30～14:40

■場 所：大阪府庁本館1階 大阪府議会第1委員会室

■出席者：大阪府・大阪市特別顧問 岸博幸 佐々木信夫 田中大輔 上山信一、
大阪府議会議員 横山英幸 原田亮 肥後洋一朗、
大阪市会議員 藤田あきら 佐々木哲夫、
吉村洋文、松井一郎、山口信彦、朝川晋、手向健二、田中義浩、本屋和宏

（手向副首都推進局長）

定刻となりましたので、ただいまから第2回特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換を開催させていただきます。

本日はお忙しい中お集まりいただきまして、ありがとうございます。

まず、開会に当たり、副首都推進本部長の知事から一言お願いいたします。

（吉村知事）

有識者の皆さんにおかれましては、本当にお忙しい中、今日にご出席、そしてお時間いただきまして本当にありがとうございます。まず感謝申し上げます。

それから、ご出席の議員におかれましても、お忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。

先日、大阪府、大阪市の議会におきまして、法定協議会を経たいわゆる都構想の協定書の議案が可決をされました。いよいよ11月に住民投票の実施に向けて今動いているところであります。住民の皆さんにご判断をいただける、そのためにより理解を深めるべく活動してまいりたいと思いますし、説明を尽くしていきたいというふうに思います。

8月14日にも開催をしました第1回では、広域をテーマに開催いたしました。本日はより身近な特別区を設置する住民自治、基礎自治、ニア・イズ・ベターの観点を中心に、忌憚ないそれぞれの先生方のご意見をお聞かせいただきたいというふうに思います。

また、我々役所としていろんな説明等々やっていますが、役所とは違う立場からの幅広い知見をぜひ住民の皆さんにお伝えしてまいりたいというふうに思っています。

特に今日いらっしゃるお三方は、東京をベースにして研究をされてる方々でいらっしゃいますし、岸先生は皆さんご承知のとおり、それから田中先生においては区長の経験もおありだと。佐々木先生におかれましても、都庁で勤務された経験がおありだということで、今現在、日本において都区制度を採用してるのは東京だけですが、我々制度設計をして、ある意味、東京の都区制度をバージョンアップした案をつくってるという認識であります。

いずれにしても、本日、お三方の先生方のご意見と、それから我々から質問をもさせていただきます。率直な意見交換をしてまいりたいと思います。そして、それを住民の皆さんにお伝えをして説明を尽くしてまいりたいと思いますので、よろしく申し上げます。

また、上山先生におかれましても、前回に続いて司会をしていただきましてありがとう

ございます。どうぞよろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

知事、ありがとうございます。

それでは、本日出席の有識者の皆様をご紹介します。

まず、慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授の岸特別顧問です。

(岸特別顧問)

よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

続きまして、中央大学名誉教授の佐々木特別顧問です。

(佐々木特別顧問)

よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

続きまして、東京女子大学非常勤講師で、前東京都中野区長の田中特別顧問です。

(田中特別顧問)

よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

次に、本日出席の大阪府議会議員並びに大阪市議会議員の皆様をご紹介します。

大阪維新の会大阪府議会議員団の横山議員です。

(横山府議会議員)

よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

自由民主党・無所属大阪府議会議員団の原田議員です。

(原田府議会議員)

よろしくお願いたします。

(手向副首都推進局長)

公明党大阪府議会議員団の肥後議員です。

(肥後府議会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

大阪維新の会大阪市会議員団の藤田議員です。

(藤田市会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

公明党大阪市会議員団の佐々木議員です。

(佐々木市会議員)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

なお、市会会派のうち自由民主党・市民クラブ大阪市会議員団並びに日本共産党大阪市会議員団の各会派につきましては、出席のご依頼を申し上げましたが、本日はご欠席との連絡をいただいております。

続きまして、本日の意見交換について司会をお願いしております上山特別顧問です。

(司会：上山特別顧問)

よろしく申し上げます。

(手向副首都推進局長)

大阪府、大阪市の出席者については、お手元に配付している出席者名簿の配付をもって紹介に代えさせていただきます。よろしくお願いいたします。

本日の配付資料ですが、資料1として出席者名簿を、資料2として住民理解促進のための意見交換の開催、資料3として、有識者3名からの提出資料をお配りしております。また、参考資料といたしまして、特別区制度の意義・効果の資料3種類、これをお配りしておりますので、ご確認をお願いいたします。

続きまして、意見交換の開催につきまして、その趣旨をご説明いたします。

この意見交換の場は、特別区制度についての住民理解促進のために設定しております。専門的知見をお持ちの有識者の皆様にご見解を發表いただき、それを基に知事、市長に、議員の皆様もご参加いただいて意見交換を行い、それを広く発信することで理解促進の一助としたいと考えているものです。

第1回は、「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）と成長～都市の発展～」をテーマに開催し、赤井教授と土居教授から、特別区制度による二重行政の解消には効果が期待できること、そのためには透明性のある行政システムの構築が必要であること、また、広域行政を制度的に担保することは重要であること、さらには経済効果報告書において用いられているモデルは妥当であることなどのお話があり、出席者による意見交換を行った

ところでは。

今回は、「特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）と暮らし」をテーマとして、身近な住民サービスの充実をメインとして進めてまいりたいと考えておりますが、住民理解につながるよう、広くご見解を賜ればありがたく存じます。

最後に、本日までご出席の皆様へのお知らせです。

本意見交換の内容はインターネットで配信し、配付資料、議事録は公開することといたしておりますので、あらかじめご了承くださいますようお願いいたします。

インターネット配信の関係上、ご発言等はマイクを通じてお願いいたします。

それでは、ここからの司会進行は上山先生をお願いいたしたいと思っております。よろしくお願いいたします。

（司会：上山特別顧問）

皆さんこんにちは、上山です。

前回に引き続き、今回2回目ということになりますけれども、今ご案内がありましたとおり、住民生活にどのような影響があるのか、基礎自治体がどのような姿になるのかということを中心に見ていきたいというふうに思います。

まず最初に、事務局のほうで用意しております参考資料ですね、これについてご説明をお願いしたいと思います。

（事務局：川平副首都推進局総務・企画担当部長）

総務・企画担当部長の川平と申します。参考資料についてご説明申し上げます。

3点セットで配付をしております参考資料の特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）の意義・効果につきましては、知事、市長の考えを踏まえまして、行政として住民理解促進のために活用できる素材というものを整理したものでございます。

本日は、このうち第2回のテーマでございます「暮らし～身近な住民サービスの充実～」に関連いたします【身近な基礎自治の充実編】について、概要をご説明申し上げます。

【身近な基礎自治の充実編】をお開きいただきたいと思います。

資料の1ページをご覧ください。

まず、この絵柄でございますけれども、ここでは身近な基礎自治行政におけます現在の大阪市の課題と、特別区を設置した場合の姿を対比して表しております。

左が現在の大阪市でございます。人口270万の市民に対し1人の市長では、きめ細かな対応に限界がございまして、これまでも社会変化に対応すべく区政改革を実施してきたものの、現行の行政区長の権限や財源には限りがあり、制度上の限界があるということをお示ししております。

これに対しまして、右側、4つの特別区を設置した場合には、人口60万から75万規模のより身近な自治体となることで、住民に選ばれたそれぞれの特別区長が、身近なことは身近で決める基礎自治行政を展開することが可能となることを示しております。

2ページは、参考としまして区政改革の取組を記載しております。

4ページからは、住民サービスの充実について記載をしております。

5ページをご覧くださいと思います。

5 ページに特別区設置の効果としまして、住民サービスの向上についての考え方を記載しております。特別区では、住民に選ばれた区長が住民に身近な仕事に専念することとなりまして、加えまして、区長と住民との距離が近くなるということをもって、下段に記載のように、左から住民ニーズの反映、迅速な対応、きめ細かな対応が可能になるということをお示ししているものでございます。

6 ページは、新たな特別区の姿でございます。

新たに設置されます淀川区、北区、中央区、天王寺区それぞれにつきまして、ひと、しごと、まちの分類で比較しまして、それぞれの区間に差異が存在するというを表しております。こういった差異や特徴があるということ踏まえまして、各特別区はそれぞれの住民ニーズに応じた施策を展開するということとなりますが、7 ページにその概要をお示ししております。

特別区長は、それぞれの区の特徴に応じた予算の編成が可能でございまして、その権限も東京の特別区より幅広い仕事を担うこととなります。このため、例えば子育て世帯が多いでありますとか、高齢者が多いといった区の特徴に応じ、予算を編成し、施策の充実を図ることができるということを表しております。

8 ページ以降につきましては、住民ニーズを反映した施策展開について、分野ごとに記載をしております。

10 ページをご覧くださいと思います。

児童相談所についてご説明申し上げます。

10 ページです。虐待相談件数の大幅な増加等により、より迅速、よりきめ細かな対応が求められています。これに対応すべく、大阪市では4 か所目の児童相談所の設置を予定していますが、特別区設置後はこれを特別区ごとにそれぞれ運営することとなります。これにより、子どもや家庭の問題に対し、迅速な対応、効果的な施策展開が可能となると考えています。

続きまして、11 ページ、保健所をご覧くださいと思います。

現在、大阪市には保健所は1 か所しかございませんが、特別区設置後は各区にそれぞれ保健所を設置します。感染症対策をはじめ、健康づくり、食品衛生などにおいて、保健所が中心となり、特別区内の各保健センターと連携しながら、地域の実情に応じた、よりきめ細かな施策展開が可能となります。

12 ページは、小・中学校の教育行政でございます。

現状におきまして、いじめや学力低下など多くの課題があり、大阪市では市教育委員会事務局において4 ブロック化して学校の支援に当たっています。特別区設置後には、各区にそれぞれ独自の教育委員会が設置されるため、より学校現場に近いところで教育方針を決定し、学校教育を推進することとなります。

13 ページでは、24 区単位のサービスについて記載をしております。

現在、24 の区役所で実施しております窓口サービス、保健福祉センター、地域活動支援などは、住民の利便性維持のため、引き続き24 区役所で実施をします。

14 ページからは、地域の発展についての記載でございます。

15 ページに記載をしておりますように、将来的な発展の核となる都市の拠点にも配慮した区割りとなっております。各特別区に主要ターミナルが配置され、様々なまちづくり

が進められることとなります。

16ページに、4特別区それぞれの主なまちづくりの考え方を記載しておりまして、さらにそれらの一例としまして、17ページ以降でございますが、17ページに新大阪駅周辺地域、18ページに大阪城東部地区、そして19ページに西成特区構想についてそれぞれ記載をしております。

20ページをご覧いただきたいと思えます。

20ページの一番下でございますけれども、一番下の囲いのところに記載のとおり、特別区長は住民と一体となって地域の課題解決をマネジメントできるため、4つの特別区それぞれが優先づけ、重点化を図り、大阪府と連携しながら特色あるまちづくりを進めることが可能となります。

次の22ページ以降は、参考資料としまして、主な指標について4特別区ごとに比較できるように記載をしております。

ここまで参考資料【身近な基礎自治の充実編】についてご説明いたしました。

あわせて、同じく参考資料として1枚物になってると思うんですけども、一部事務組合についてご説明を申し上げます。

一部事務組合につきましては、特別区が担う事務のうち、特に公平性の確保が必要な事務等に関しまして、4区共同で実施するために設置するものです。

主な事務欄に記載のとおり、介護保険事業をはじめとする事務を担うこととしておりまして、下段の効果の欄に記載のとおり、区間における住民負担やサービスの公平性等を確保いたします。

また、そのさらに下段には、現在の大阪市において設置している既存の一部事務組合等について記載をしております。一般廃棄物の処理等において八尾市、松原市、守口市と共同で設置しております大阪広域環境施設組合などについて、特別区に移行後も引き続き関係自治体と共同で実施していくということを記載しております。

その他の参考資料については説明を省略させていただきます。

事務局からの説明は以上でございます。

(司会：上山特別顧問)

どうもありがとうございました。

それでは、これから有識者の方のご意見を聞きながら議論をしていくというセッションに移ります。

まず最初に、佐々木先生のほうから10分、15分ぐらい、ご用意いただいたペーパーを基にご見解をお聞きします。それから、議員の皆様には挙手をいただき、お一人ずつご意見を伺います。それから、いただいたご意見全部をお聞きした後で、まとめて佐々木先生のほうから回答いただくという形で進めてまいりたいと思えます。

佐々木先生の次は田中先生、そして岸先生と、順番で同じようにやっていきたいんですけども、岸先生のところが終わった後、さらに残りの時間がありますので、そこで新たに気づいた論点など、各自手を挙げていただいて、さらに意見交換という形で進めていきたいと思えます。

それでは、佐々木先生、よろしく申し上げます。

(佐々木特別顧問)

それでは、最初に私のほうからお話をさせていただきます。

今日は、大きく2つに分けてお話をしたいと思います。

ペーパーは、資料の3-1というものに3ページまでついております。

まず一つは、大阪都構想全体、都区制度という言葉をあえて使いますが、東京では一般的に「都区制度」と呼ばれておりますけれども、その大阪都構想でいう都区制度全体に関わるお話を、ページで申し上げますと1ページと2ページのところでお話を申し上げたいと思います。

もう一つは、3ページ目に、今日のメインテーマかもしれませんが、基礎自治体となる「特別区」についてお話を申し上げたいと思います。

まず、全体についてでありますけれども、この日本で今、一番注目度が高いのは大阪であります。この10年余り、自力で様々な改革を進めてこられた。見事、関西の地盤沈下と言われる状況を脱してきていると。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と打っておられる。地方自治の専門家から言いますと、全国のトップランナーは今大阪であるというふうに見ております。

この流れを今度の住民投票でも変えてはならないというふうに見ております。大阪都構想に加えて副首都構想、さらに2025年の大阪万博というこの3つの大阪大改革3点セットは、大阪の発展の起爆剤だろうと私は見ております。

この大阪都構想全体のお話に移りますけれども、レジュメには記してありませんが、大都市の制度設計を行う場合は3つのポイントがあると思います。

一つは、大都市経営のリーダーシップを発揮できる体制をどのようにするのかという点です。これは、必ずしも日本だけのお話ではなくて、世界各大都市が苦勞しているところでもあります。大都市経営のリーダーシップを発揮できる体制をどうつくるかと。

もう一つは、身近な地方自治、住民自治というものを充実させた体制をどうつくるのかという点です。

そして、これが別々に機能するということですのでうまくいきませんので、この広域の仕事をする大都市経営者と、基礎行政を行う基礎的な自治体の経営者、この間に、これをどううまくつなぐのかという点です。これを都区制度と日本では呼んでおりますけれども、都と区がつながらなければいけないということでもあります。

都と区が別々に動くという部分とどういうふうに関連するかと、この3つのポイントが大都市制度を設計する場合のポイントだろうと思います。

これに関し、世界には大きく3つぐらいの類型があります。日本で使っている政令指定都市もその一つ、さらにこれから大阪で始まろうとする都区制度もその一つであります。もう一つは、都市州のような制度がケルン等で使われているところもあります。

さて、このレジュメに戻りますけれども、都区制度へ移行する意義というところで、私は5つほど指摘をしてみたいと思います。

まず第1は、都区制度へ移行する意義であります。これはもう何度もアナウンスされておりますけれども、大都市経営の司令塔を一本化して広域政策と基礎政策の役割分担をし

っかり分けるということ。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として運営に当たるということです。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であります。いろんな工夫をされているわけではありますが、その工夫の姿と言えらると思います。

大阪の場合、275万大阪市を一つの政令市ではなくて、60万から70万人規模の中核市並みの4つの特別区に分けて基礎自治を担う。その運営を公選区長、公選議会を中心に政治主導によってマネジメントしていく。それが特別区制度であります。

一方、これまで府と市に分かれていた広域政策を現段階では大阪府——あえてこの先、大阪都と呼びますが大阪都に一本化し、大阪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経営していくと、これが都区制度移行の意義だろうと思います。

2つ目に、こうした改革というものを日本の歴史あるいは大阪の歴史で見ますと、歴史的に大変大きい意味を持っているということでもあります。大阪は明治時代、日本で初めて「都市経営」という考え方を打ち出した先進都市であります。御堂筋を開発して市電を通しながら開発を進めると。そこで得られる開発利益というものを周辺の関係地域から納めていただいて、それを原資にさらに都市開発を進めていくという、こういう方法を取ってきた。これは、現在、日本の公営企業という方式に生かされているものであります。

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の手法の導入と、それが大阪都構想だろうと思います。

ハードなインフラ整備で都市開発を進めるという以前の方式ではなくて、ソフトなインフラ整備とあえて申し上げますが、都市の意思決定の仕組みを変えることによって都市開発を進めるといふ、新たな都市経営の手法の導入であります。こうしたやり方も世界の主要な都市に多く見られます。

戦時体制下で行われた昭和18年の東京の府市合体と違ひまして、大阪都構想というのは、成熟して逆に目詰まりになっている大阪全体の血流をよくして、副首都と呼べるような大都市をつくっていかうと、こういう歴史的な位置づけができるだろうと思います。

3つ目としては、比較的地味なので分かりにくいかもしれませんが、これは非常に大きい価値を持つと思ひますが、「都区財政調整制度」というお金の話です。

一つの大都市の中では、どうしても地域的に、経済的にも、財政的にも偏在、地域格差が存在をするのが宿命であります。しかし、その格差を住民サービスの面では顕在化させないという工夫であります。ある意味、人に優しい都市経営の手法だといふのが、この都区財政調整制度のメリットだろうと思います。

詳しくは、時間がありませんので簡単に話しますと、一つは垂直的に都と区の財源を調整するといふこと。大阪の場合、都と区が2対8ぐらいであります。東京は都45対区55になっていふます。都を薄く、非常に区を厚くしているといふのが大阪の特徴。同時に、大阪の場合、4特別区を想定されていふますけれども、おおむね8割部分の特別区部分を財政力格差が生じないよう水平調整するといふこと。この垂直調整と水平調整を組み合わせているといふのが都区財政調整制度という独特な制度であります。

この4特別区間の財政調整によって、実はサービスに格差が生まれないといふ意味で、住民の方々には大きな安心感を与える制度だろうと思ひられます。いろいろご意見があるようですけれども、住民サービスに大きい格差は生まれてこない、むしろ安心感が生まれて

くるという制度がこれから始まろうというふうにしております。

4つ目としては、大阪府庁の話ですけれども、あえて法改正後、大阪都庁となる、私はそうすべきだと思っておりますけれども、法の立てつけが中途半端になっていますので、特別区を入れた区域は都と呼ぶと言いながら、府県名と連動していません。

慌ててつくった大都市地域特別区設置法の一つの問題かと思いますが。これは今回のコロナの特措法に似ており、不完全な部分がありますので、ここは国会で直していただくとともに、この大阪府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ていくと。

今は、どうしても日本の場合、都市国家と言われながら、古い時代の中央集権体制のまま、国と地方の形が、まだ地方分権改革は進めたと言っても残っています。国が政策官庁であり自治体が事業官庁であるという、こういう構図がどうしても色濃く残っているわけがあります。これを突破していく、地方政府として自立できるようなチャンスにしていくと。私の個人的な意見を加えておきますと、近い将来、日本が府県制度に代えて道州制へ移行するとすれば、この大阪都庁が関西州の中核になっていく可能性が強いと。その場合、大阪都市州、東京都市州という2つの都市州を置くという制度設計も可能だろうと思っておりますので、二眼レフ構造の日本列島改造につながっていくと。

こういう、地方から変えれば国が変わるというのは、もうコロナの対応でも分かった。大阪が打ち出したことは、例えば国が渋っても各地方がいいと思うものはどんどん受け入れていくという時代でありますので、そういう地方から国の仕組みを変えていくという一つのパワーにもなるだろうと思っております。

5つ目としては、大阪を日本の副首都にと。この都区制度を生かして副首都の形成を目指すというのは非常に大事なことだろうと思っております。実は、5年前の一つの反省として、5年前の住民投票でつまずいた反省として、やはりどういう都市ができるのかということをも住民の方々と共有できなかった。時間もなかったと思っておりますが、それをこの5年間、じっくりと大阪府市は一体となって研究をし、調査をし、日本の東京の首都に代わる準首都になり得る大阪と、アジア、世界の中できちっと存在感のある大阪をつくろうという、こういう制度設計、ビジョンを一生懸命つくってきておりますので、このこととつながっていく一つの改革だろうと思っております。世界の激しい都市間競争を勝ち抜いていくためには、強い大阪づくりがどうしても不可欠だと。これは日本のためにも必要だということでもあります。

今述べたことを整理しますと、大阪の将来は副首都構想で、それをつかさどる統治の仕組みは大阪都構想で、そこに起爆剤として呼び込んだのが2025大阪万博という、こういう3点セットが大阪の発展のシナリオだろうと私は思います。

もう一つ、資料の3ページにあります「特別区」制度についてです。特別区長の経験者が特別顧問になっておりますので、そこでまたお話が詳しくあると思っておりますが、特別区制度というのは何だろうかと、これが意外と何度説明してもよく分からないという、多分住民の方々のご意見になっているように思います。特別区と行政区、大阪が使っている北区、中央区、いろいろあります、24ありますけれども、同じ「区」という呼称でも、全く違うものであるとあえて申し上げます。

基本的に、これから移行しようとする特別区は、区と呼んでいても地方自治体そのものであります。政治が行われ、行政が行われる場であります。これまで長らくお使いになってきた大阪政令市の行政区、24ありますけれども、これは大阪市政という一つの市政を地区で分担をする出張所であります。

いろいろ改革努力をして、この出張所である区の権限も強めてはきておりますが、ここでは政治は行われぬ、行政しか行われぬ。

ですが、特別区というのは、制度的に申し上げますと公法人格があり、区長は公選で選ばれる。さらに、区議会も公選で置かれる。さらに、条例制定権、課税制定権、さらに予算編成権というものをきちっと持った独立した自治体です。これが特別区であります。

一方、行政区というのは、今申し上げた全てがない、法人格も長の公選も議会も条例制定権も課税制定権も予算編成権も一切それを持たない、政令指定都市の出張所であると。

ただ、今全国に20政令市がありますので、中規模な70万、100万規模の政令指定都市だとこれでもうまくいくように、回っていくように思います。ただ、大阪のように270万、280万、ほかにも200万を超えているところはあと2つありますけれども、こういう大規模なところは違う工夫をしないとうまくいかないということであります。

最後、特別区と市町村の権限でありますけれども、あえて特別区の価値、特別区を置く価値ということではありますが、5つ整理をしました。

特別区長は公選の執行機関である。これは大阪市長、今、松井市長がおやりになっておりますけれども、市長は大阪市の執行機関である。それと同じであります。予算編成権も執行権も人事権も課税権も持った執行機関であるというのが特別区長であります。これを皆さんで選ぶと、よければ続けていただき、よろしくなければ取り替えるということが選挙で行われるという、こういう仕組みであります。役所の人事異動とは全く違う。

2つ目としては、公選議会が置かれるということ。やはり議会制民主主義という草の根民主主義を含めて、日本というのはまだまだこの議会制民主主義が十分育っていない、70年たちますけれども、育っていない国であります。やはり議会が自治体の決定者でありますし、住民に代わって行政をきちっと監視をする監視者でありますし、さらに住民に代わって様々な提案をする提案者でありますし、さらに民意を集約してくださる方々であります。こういう議会が置かれるということは大変大きい価値がある。

さらに、公選区長と公選議会がそれぞれ直接選ばれることによる二元代表制という政治制度を入れることによって、住民ニーズの反映であるとか迅速な対応であるとかきめ細かな対応ができるという。サービスは確実に向上していくと思います。民意に沿った行政サービスが行われるようになっていく。今までも努力されてはいますが、もっとそれは進化していくと思われまます。

さらに大きいのは、4つの特別区を自治体と置いた場合、自治体間で競争が行われる、いい意味の競争が行われる。これは政策の質が上がる。具体的に申し上げますと、お互いに施策内容を競うわけであります。さらに、経営のやり方を競うわけであります。さらに、まちづくりのやり方を競うわけであります。これがなかなか大「大阪市」一つだと今までできてこなかった部分ではないかと思われまます。

都区財政調整制度の妙味については、先ほど申し上げたとおり、大阪市というものは行

政制度上仮に廃止をしても、大阪市という都市は生きていくわけであります。実はもう80年近く前ですけれども、東京市というのは見えざる形で生きているわけです。それを実は住民のニーズに応えるためにどうしているかといえば、負担は能力別に地域で行っていただくとしても、サービスは4特別区民は均等に受けられるということが望ましいという判断の上に、負担はそれぞれ能力に応じて、サービスはニーズに応じて行くと。何か社会主義と資本主義を組み合わせたような制度でありますけれども、この住民の方々にとってはサービスの均等が保障されるという部分で、都区財政調整は大変大きい価値ではないかと思えます。

こういうことでありますので、サービスの質が下がる、あるいは不安が生まれるという疑問は、まだバーチャルですのでやってみないと分からないという部分はあると思えますが、確実に東京の経験からいけば、これは懸念する中身ではないと思われま

さらに、特別区に移行するとお金がかかるという話もあるようですけれども、多少初期投資については、それは建物を造っても、機材を購入しても、多少初期投資はかかるわけですが、数年でこれは解消でき、さらにそれ以上上回る税収というものが、こういう都市間競争の中で生まれてくると思われます。

4区が競争し、独自のまちづくりを競い合うことで、実は大阪の色とりどりの歴史とか文化というものが、より地域ごとに鮮明に生まれてくるまちづくりが行われてくると思われます。

これが、大阪市が特別区に移行していく大きな価値だと思います。

少し長くなりましたけれども、以上で発言を終わります。ありがとうございました。

(司会：上山特別顧問)

どうもありがとうございました。

それでは、議員の先生方、お一人ずつ挙手して、ちょっとお名前もおっしゃって、それからご意見をお願いします。どなたからでもどうぞ。

(藤田市会議員)

大阪市議会の藤田と申します。よろしく申し上げます。佐々木先生、ありがとうございました。

まず、冒頭申し上げたいんですが、この会のしつらえそのものについてであります。

前は反対派、都構想に対して後ろ向きな発言をされる会派の皆様は、賛成派の有識者しか招待されていないということで欠席を決められました。そういう経過を踏まえまして、今回のこの勉強会では推薦枠というものを設けまして、我々議員からも好きな有識者を推薦しても構わないよというようなしつらえを設けていただいたにもかかわらず、そういう反対系の学識者を呼ばれることもなく欠席という結果になったことを、まず冒頭、本当に非常に残念に思いますし、大阪の未来に対して我々熱い思いでやっておりますので、少し腹が立つという気持ちもあります。

次に、報道の皆様をお願いを申し上げたいんですが、先般公表されました世論調査の結果で、やはり説明不足というのが7割を超えるという結果が出ております。ですので、本日の勉強会の内容も大いに住民の皆様に向けていただけるよう、鋭意ご努力をいただけた

らなど、これはお願いをしておきたいと思います。

さて、質問に入らせていただきます。先生ありがとうございました。非常に面白いお話だというふうに思っております。

私も去年、東京23区に実は勉強に行かせていただきまして、これは議会の委員会として行かせていただいたんですが、その際に非常に肌で感じたことなんですが、東京の特別区というのは、もともとは都が直接行政まで担っていたところから自治権を拡充していって運動をしているというふうに勉強しまして、逆に大阪は、市が広域行政までやるところからスリムになっていくような動きをして、目指すところは同じなんですけど、出発点が真逆から行ってるという点で非常に面白いなというふうに思っておりました。

我々後発ですので、東京23区もよく勉強させていただいて、特に今回、一番聞きたいのが、大阪の都区制度は東京23区にどういう影響を与えていくのかなというところに非常に興味があります。特に大阪は、その勉強会でも再三にわたって東京の特別区の方がおっしゃってたんですけど、特に財調ですね、今日、先生がご説明いただいた財政調整の垂直配分の部分、ここについて非常に費目別に分かりやすい内容になっていると。東京は、これは結構がさっと55対45ということで、ここが100年戦争の種になってるということをお聞きしまして、この大阪の都区制度というのは本当に羨ましいねと東京の方に言っていたんですけども、このあたりが今後東京の特別区制度、ひいては日本全体の地方自治の問題に対して非常にインパクトがある内容になってるんじゃないかなと個人的には思ってるんですけど、先生の見解はいかがでしょうか。

(横山府議会議員)

よろしいですか。時間がないのに資料を持ってきてしまいまして大変恐縮なんですけど、資料をお配りいただいたらと思います。

佐々木先生、貴重なご講演ありがとうございました。

最後のページの特別区の持つ価値のところに係る資料でございます。一般的な内容を記載してる資料なんですけど、少しだけこの理解が方向性が間違っていないのかというのを確認させていただけたらと思います。

特に、巨大な大阪市から大阪4区ということに再編されるに当たりまして、区長と区議会が置かれると。ここで、非常に一般的な考え方なんですけど、地方財政学、公共経済学、分権化定理など、これ非常に学術的にたくさん論説がありまして、1ページ目に大きな流れを書いています。

現在、大阪市内は、既に区間移動が非常に大きくなっています。言うたら住環境の選択というのが非常に大きな理由を占めてますと。ところが、施策展開によって人口移動が容易に起こりまして、大阪4区は非常に高い緊張感を持って政治に当たると。特別区設置後は課題が明確になるので、施策に独自性が生まれ、佐々木先生おっしゃっていただいたように安定した財政調整制度、財源を基にして住民の効用最大化を目指した施策展開がなされるという考え方でございます。後ろに資料が載っております。

ところが、大阪市の人口移動要因調査で5年間の区間移動が実に4分の1を占めるんです。大阪市域で要は移動してると。市域で移動している理由は何かという、次のページに、住宅事情、生活環境の利便性、結婚のため、このあたり、要は行政サービスを含めた

住環境を基に居住地域を選択しているという傾向が大きくあります。

その後、さらに深掘りしまして、住宅事情のうち主な理由と、生活環境の利便性の主な理由というふうに記載されています。要は、自分の住みたいまちと受けられる行政サービスを基に、住民は大阪市内で既に積極的に移動を繰り返してるとというのが傾向として分かります。これがゆえに、大阪4区は、先生おっしゃっていただいたとおり、均等に、かつ財政規模も人口規模も非常に似通った自治体が4つ誕生すると。これによって、政治家の皆さんやったらもうご理解いただけると思いますが、4つの同じような区ができて、一つの区がすごい行政サービス始めたら、もちろん非常に緊張感を持って政治を思うんです。これで人口移動がもしどこかの区に偏り出すと、政治的責任は非常に問われますので、高い緊張感を持って政治に当たると。こういうのは、いわゆる足による投票であったりヤードスティック競争という非常に一般的な議論として既になされているところかと思えます。大阪市は、今の現状から鑑みても、この4区は非常に緊張感を持って、もちろん安定した財源の下で切磋琢磨が行われるというのが私の理解です。

後にちょっと論文をつけてまして、これはSNSで非常に応援していただいているバレットさんという方が書いていただいている論文なんで、ちょっと個人情報があるのでお名前は伏してる、本名は伏してるんですが、こちらもぜひお目通しいただけたらと思えます。趣旨は一緒でございまして、特別区間で切磋琢磨が起きて、必ず行政サービスは住民の効用を最適化するほうに向かうという理解でおります。この理解でよろしいかどうか。大変ぶしつけな確認というか質問なんですが、よろしく願いいたします。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございます。

ほかの先生、はい、どうぞ。

(原田府議会議員)

自民党の府議会議員の原田亮でございます。

私も、自民党では数少ない賛成派でございますけれども、反対の皆さんが今日出席をされないことは本当に残念です。この中で、住民理解を促進していかないといけないということをおっしゃいながら、こういう場に出て議論されないというのは、本当に残念だなというふうに思いますので、私も冒頭申し上げておきます。

その中で、私は賛成なんですけれども、府議団の中には反対もおりますので、あえて懸念の声をちょっと伝えていきたいなというふうに思うんですが、先生の資料の中で、副首都ビジョンを生かすという項目があって、副首都機能を担っていかないといけないと。それで、主要省庁の3分の1を大阪府に移していくというような提言があるんですけれども、これ、都構想と副首都構想の因果関係というか、都構想が実現すれば、どのように副首都が進むのかなというふうに思っています。東日本大震災のときに、首都機能のバックアップというのはすごい議論がなされて、副首都基本法案というのも民主党政権のときに提案をされようとしてたんですけども、政権も変わってしまって、そこからそういう議論というのがなされていない状況だというふうに認識をしています。

あのときは、超党派の国会議員の皆さんがNEMIC構想とかを提案されて、東京圏で

直下型地震など災害に見舞われた際に、バックアップ拠点として例えば大阪国際空港、これがもし廃止をされた場合の跡地にそういう首都機能を持ってくるといような議論が盛んになされてたんですけれども、今はそういった議論も止まっているような状況の中で、この都構想が実現すればどのようにそれが進むのか。また、そういう中央省庁の機関の移転というのが進みやすくなるのかどうか。その因果関係というか、それをちょっとお教えいただきたいなというふうに思います。

以上です。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

はい、肥後先生。

(肥後府議会議員)

公明党府議団の肥後でございます。

佐々木先生のお話、非常によく分かりやすく感銘をさせていただきました、まさに賛同させていただきたいと思います。

先生の資料にあります「改革の流れを止めない」、また都構想の意義というものを今公明党としても党員、支持者の皆様にしっかりと説明をしてる最中で、まさに私たちが説明してるのが、この資料に記載がされたというふうに認識をしております、その中で、先生が先ほど資料に基づいておっしゃってありました道州制のお話が出たところなんですけど、公明党としまして、大阪と関西の成長というのは非常に密着をしてるということで、関西大都市圏としての発展というのを目指すのがこの都構想の第一歩だというふうに認識をしております。

そして、法定協議会の中でも、公明党としても非常に重要としてきたのが、住民サービスの維持、拡充という観点で、ここからが先生への質問になるんですが、先ほど住民ニーズの反映、迅速な対応、きめ細かな対応というお話があって、法定協議会の中で災害対策本部体制というのを議論してまいりました。現在、大阪市としても最大限対応はしていただいているんですけれども、昨今、コロナもそうですし、自然災害が多発をしてる中で、この危機管理対応ということについても、特別区に移行した後、公明党としても4つの災害対策本部をつくって身近なところで災害対応していくべきではないかということをおっしゃっていただきました。

公明党からも提案をさせていただきました、現在の24区の行政区に置かれてる災害対策本部も、その機能が維持されて、危機管理体制が大きく向上するというふうに考えているんですが、先生のご見解を聞かせていただきたいと思います。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

じゃ、佐々木哲夫先生。

(佐々木市議会議員)

公明党大阪市会の、先生と同じ名前の佐々木でございます。

先生には前々から様々な形でご教示いただきまして本当にありがとうございます。

今、ちょっと話の毛色が変わるかもしれないですけども、私、元教師をしております、その中で、やはり様々な事象に対して素早く対応できる体制というのが一番必要だというふうに思っております。

中でも、松井市長もこの都構想の議論のときにおっしゃってましたけども、やはり虐待対応、これを素早くできる対応ということで、今大阪市の中でも児童相談所がありますけれども、それをこの特別区になっていく中で4つの児童相談所を設けていく、そのことによってきめ細かに素早く虐待対応していくということが一番大切であるというふうに思います。

そんな中で、特別区というものがあって、さらにその中で、その区と、そして児童相談所が連携していくことで、素早い様々な対応が可能になるというふうに思うわけなんですけども、そのあたりの利点についてお伺いさせていただければと思います。よろしく願います。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

それでは。

(佐々木特別顧問)

鋭いご質問ありがとうございました。

ちょっと時間が全体に押しているということもありまして、最後残ったら、またそこでお話を申し上げる機会があればと思うんですが。

最初に、大阪の特別区制度への移行が東京にどのような影響を与えるかという点です。これは大変甚大な影響を与えると思います。

70年間、都と区の間では形ができた中で、区側を強くするという、こういう改革を進めてきているんですが、なかなか最近はそのような知事さんが選ばれてないということもありまして、端的に申し上げれば、鈴木俊一（元東京都知事）以降、この25年間、都区制度改革はストップしているというのが現実であります。

この大阪の改革の案を見せられたとき、前特別区長会会長ですけども、羨ましいと言ったはずなんです。大阪に来て講演した際も羨ましいと言ったはずなんです。それだけ、実は東京だけに都区制度があるとは言いながら、実際ある意味、こういう制度間の競争もなかったこともあって、改革が進まなかったんです。

ですので、この大阪が目いっぱい区側を強くして、新しい案を出してきたものですから、これが成立をすると、一気に都議会、特別区議会では大騒ぎになると思います。それはいい意味で大騒ぎになると思います。児童相談所の移管一つまだできていません。ぽつぽつとこれから造っていくというレベルが東京であります。

端的に言うと、少しお金があることにあぐらをかいて、実際は改革が進んでこなかったというのが東京の実態だろうと思います。ぜひリーダー自治体はこの面でも大阪に果たしていただきたいと私は思います。

それから、住むところ、足による投票というお話がございましたけれども、何で選ぶかというのはいろんな要素がありまして、仮にサービスに差をなくしたからといって人の動きが止まるかというのは、必ずしもそうではないでしょう。

年齢層にもよると思います。年齢の高い方々なども非常にこの行政サービスに注目しますし、子育て世代も注目しますが、中堅世代というのはあまり、そこよりは住環境だとかいろんな利便性とか考えるものですから。必ずしも大阪市内を選ばれない方々もおられるわけで、都市の移動というのは様々な要素があると思います。とはいえ、サービスが悪くなったから人が出ていくとか、こういう状況はこういう改革でつくってはいけないわけで、そうはならないと思います。

それから、副首都とこの都構想はどういう関係があるのかというのは、直接的にそれはやってみないと分からないのですが、大阪はもうずっと政令指定都市ですので、そういう感覚はないかもしれませんが、平成の大合併以降、20に政令市が増えたんですけども、そのうち8つは合併政令市だったんです。70万以上で政令市になれるということもあって。

実は政令指定都市になると大手の企業とか大手の銀行は何を見るかといえば、政令指定都市に支店とか支社を置くんです。ですから、普通の市と違う見方をする。

同じように、東京都しかないところに大阪都ができますと、大阪都はキャピタルという言葉は必要ないとしても、都というものの価値は、もう一つの都ができますので、これはやっぱり危機管理上も、あるいはこれからの都市の発展性、西日本の発展性を見ても、大阪都のほうに企業も含めて移ったほうがいいじゃないかという動きが出てくると思うんです。その場合に、政府省庁も、これは国会でやっていただかなきゃならないんですけども、いかに危険な状況であるかというのは、今東京はコロナも含めて分かったはずです。

分散化の議論が始まっています。国会でもいろんな研究会もできていますので、私も来週お話をする機会が1回ありますけれども、どのようにして分散、分権を進めるかという流れができていますので、これをなるべく止めない形で伸ばしていこうと思います。

あとは、災害対策も、広域のレベルの災害対策と狭域のレベルがある。身近な、どこに避難していただいて云々というお話と、全体の、道路が止まったり、鉄道が止まったり、空港が止まったり、こういうものの広域災害対策と狭域災害対策はうまくリンケージしなきゃいけないですけども、分担もきちっとやるということが必要です。なので、私は災害対策の有効なやり方になっていくのではないかと思います。

全員に答えたことにならないですけども、上山先生が苦勞していますので、以上で終わります。ありがとうございました。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございます。

それでは、田中前中野区長のご見解をお伺いしたいと思います。どうぞ。

(田中特別顧問)

皆さん、こんにちは。前中野区長の田中でございます。

この資料3-2というものに基づいて今日はお話をさせていただきます。

時間の問題もありますので、大体20ページありますので、1ページ1分という目安で進

めさせていただきたいなというふうに思っておりますので、よろしく願いいたします。

一番最初に要点を書きました。先ほどお話もありましたように、東京の特別区と、今オーダーメイドでつくっている大阪の特別区、全く違うものです。はるかに進んだ自治体になるだろうと、こんなふうに思っています。

そして、それも今議論になりましたように、大阪都構想の実現というのは、東京の区にとって東京の特別区が大きく変わるきっかけになり得る、そんなインパクトを持っているものだというふうに思っています。

成功する鍵について、僭越ながら考えていることとしては、やはり大阪という地域一体のポテンシャルを最大限に引き出せるような新たな都をつくれるかどうか、このことだと思います。

そしてもう一つ、これも議論になっていきますように、身近な自治体である区がつくられて、その身近な自治体のよさや魅力がどれだけ市民に実感できるか、これが大事なところだと思います。

大阪と東京を理解するために、次の2ページ目で地図を並べてみました。スケールを同じにしてみますと、東京と大阪、実は東京の島の部分を除くと、陸地の東京の部分と大阪の部分はほぼ同じ面積です。ほぼ同じ面積で、じゃ特別区という地域と大阪市という地域を見ると、大阪市は3分の1というところになります。この3分の1の大阪市が府と同等の権限を持つ自治体として機能しているという、そういう状況ということです。

次の3ページ目にまいります。

東京と大阪、次の4ページと併せて比較しようと思ったんですけども、どう考えても東京は中央集権の日本の中で発展をしてきました。これは、極端な話、徳川幕府の参勤交代は物すごいことだったなということだと思います。日本の国土の形を完全にそれで決めたと思います。全国から東京、江戸に集まり、そして地元に戻るという集中型の交通網が整備されました。東京になって、明治日本になって、東京が都市計画というものをするようになって、そしてそれがますます中央集権型のまちづくりということで進みました。まさに権力によって、権力がここに集中することによって発展してきたのが東京都ということだと思います。

大阪のほうにいきますと、次のページです。

大阪というのは、東京都とは違う権力ではなくて、民力でずっと発展してきた都市ということです。過去の江戸時代を見ますと、やはり水上と陸上の中継地経済なんです。いろんなものがそこに集まって、そこから商品として全国に散っていく。そこで加工の技術や付加価値をつけていく様々な知恵が蓄積をされていって、そこで交換されていく中で市場経済が発展して、日本の市場経済の中心となったというのが、大阪の発展の在り方なんだろうと思います。

次の5ページ目です。東京と大阪の道路ネットワークを比べてみましょう。

まさに、中央集権が成功したように、東京都の道路ネットワークは、放射道路と環状道路でクモの巣のようになっています。このクモの巣は、パイの一切れのような東京都でして、実は首都圏一帯が大きな網の目というものを形成しているわけです。まさに、どこからでも都心に入れるし、どこからでも、東京の中のA地点からB地点までも非常に移動がしやすい。つまり、東京というまちの中ではどこにも人が集中するし、あるいはどこでも

新しく物事を始められる、そういう状況になっているというまちだと思います。

道路だけじゃなくて鉄道もそうです。鉄道も環状山手線と放射の鉄道、私鉄はみんな放射鉄道ですけれども、この鉄道も都心部に対して、相互乗り入れしています。それもまた、やっぱり放射の鉄道のネットワークを形成している。それだけの圧倒的な力の東京都に対して、大阪も頑張って戦っていかなければいけないというところなんだろうなというふうに思います。

その東京の都市計画を考える上で、23区の区域を1人の決定者が都市計画をしてきたという歴史と、大阪という東京とほぼ変わらない面積の府と、その中の、特別区に比べると3分の1ぐらいの区域の最も中心部の大阪市というところが、2人の決定者が都市計画を行ってきたということ、このままずっと進んでいって大阪の都市の発展というのは、やっぱりなかなか東京と並び立つような構想というのは難しいだろうと。東京と同じ形をつくらなくても、大阪は大阪を中心に関西も視野に入れた新たな発展を考えていくにしても、現状のように本当のコアの中心部分と全体を考える人が違っている、この状況というのは、やはり発展に対して齟齬があるだろうなというふうに思います。

それから、これは余計なことの比較かもしれませんが、都心までのアクセス比較ということで、周辺区、東京23区の周りの区の区役所から都心、東京駅までの時間と距離を並べました。もう一方で、大阪の大阪市を取り巻く市の市役所から都心・梅田までの移動の時間と距離を並べました。ほぼ同じなんです。東京というのは、23区というのはこのぐらいのボリューム感で運営されているということが分かると思います。

次、7ページ目にまいります。

7ページ目は、これは総務省のホームページで、都道府県の事務を政令市や中核市や一般市がどういうふうに移譲されているかということです。一番下の一般市は特に移譲がありません。中核市はここまで移譲がされている、指定都市はここまで移譲がされている、こういう状況で、これは当たり前の制度の説明です。

次の事務分担、これは都構想の内容で説明されている資料ですので、これも省略をさせていただきます。

ここでは何を私が言いたかったかということ、東京の特別区、23区というのはどういう権限かということ、この7ページ目のペーパーでいうと一番下の一般市、都道府県の事務、通常の都道府県の事務はほとんど何も一般市を超えるものではありません。あるとすれば、保健所の設置、保健所設置市なんです。というものがあぐらいのところなんです。

それに比べてと、こういう話になるわけですけれども、9ページ、ここはちょっと内容にわたって説明を少し詳しくさせていただきたいので、お耳を貸していただきたいと思います。

大阪と東京、特別区の比較ということで、先ほどありましたように沿革が全然違うわけです。大阪の特別区、これから4つオーダーメイドでつくっていきます。東京の場合には、戦前からあった行政区、知事が任命する区長が配属された都の職員を使って運営していた行政区に対して、少しずつ区長公選制ができたり途中でやめられたりとか、少しずつ少しずつ権限を移譲して大きくなってきたのが、東京の特別区という在り方です。基本的な様々な制約を少しずつ取り除くという形で進んできました。それに対して大阪は、今これから新しい区をつくっていける。自分たちの都市の住民の自治体として、どういう自治体

が一番いいのかということを考えながらつくっていつているというところだと思います。

人口は、こういうふうにつくっていきますから、60万から75万ぐらいということで、それに比べて東京は6万の区から90万の区まで様々な状況になっています。

区の事務権限については、先ほどの表でも見ていただいたように、大阪の特別区は中核市が基本の権限なんです、それ以上に、現在大阪市が行使している政令市の権限、それから大阪市が独自に行っている府の権限にわたる事務の一部の権限、こういったものを大阪の区として持つわけです。

そして、そのうち府、あるいは都と変わるかもしれませんが、府の権限になるものということでは、この大阪の制度設計では、市が行っている広域事務のうち列挙するもの、限定列挙されています。大規模な都市計画にわたるもの、大都市の発展に関わるものという形で限定列挙されています。東京の場合には、大都市行政の一体性及び統一性を確保する事務、何を言ってるのか分からない、何でもいいんです。東京都がこれだと言ったら何でもいい形になっています。こういう決まり方になっているということです。

財源構成、この表ちょっと違ってまして、これ以外にも幾つかありますので、次のところで少し触れられると思います。

財政調整の財源というところ、大阪の場合には、地方交付税の交付金、これが入ってくるというところが東京都と違っているというところ、

財調の配分率、これは大きい違いです。区が78.7に対して府が21.3、きちんと限定列挙された事務に対して積算して21.3という数字を出してきました。このことと、東京の場合には区が55%、都が45%、後でペーパーで見てもらいますが、これは東京都は何に使うかは決まっています。ということでもあります。

それから、目的二税というのがあるんですが、都市計画税と事業所税ですね。これは、本来市税なんです。ですが、東京では東京都がそれを取って、全く配分の対象にもなっていませんということです。

あと、それから都区協議会というのを見ていただきたいんですけども、財政調整の内容は都区協議会で決めます。都区協議会で各区の配分、都と区の配分を決めた上で、都条例で決めるということになります。都区協議会の構成、決定事項が大変重要なんですけれども、大阪の場合には4区長、4区ですから全区長が入ります。それから、府知事が主催しますが、協議が不調だった場合に備えて第三者機関の設置を準備されている。これも大変素晴らしいことだと思います。東京の場合には、23区の区長のうちの代表として8区長と、それから都知事、都知事だけじゃなくて、都知事が指名する都の職員7人で構成すると、こういう形になっています。協議が不調だった場合は結局都知事が決めると、こういうことに現状なっております、この第三者機関のような発想というのはありません。

それから、構想で見ましたけれども、この協議では、区的意思を尊重するものとするという努力規定まで入っているように読みました。そのことも大変いいことだと思います。

それから、事務分担のほう、これ右側にいきますけれども、事務分担は先ほど言いましたように中核市の事務以外に、現在大阪市が行っている政令市の事務のうち大都市の発展に関わる事務以外は全て特別区、4つに分割されると、こういうことでもあります。

それから、一部事務組合の設置ということも特徴的かと思います。情報系7システムのような広域・同種の事務で大量の事務で、同じ法律に基づいているような事務、こういうものを共同で運営するという効率性は、今後どの自治体も追求すべきことだろうというふうに思います。

次が10ページです。

この特別区、東京の特別区と大阪の特別区、大変人口にばらつきが東京の場合あるんですけども、その中に大阪の4区をちょうど入れますと、大規模なほうに大体そろった形であるということが見て取れるということです。東京でも比較的財政運営がやりやすいのは大規模の区と言われています。そういう意味での安定感もあるんだろうなと思います。

それから、都と、大阪府の場合の財源調整のイメージというのが11ページです。

これも大変重要です。先ほどから言ってることなんですけれども、配分は区が55%ですけれども、非常に厳しく算定します。それに比べて都側というのは、使途の特定も積算もないんです。区側は何に使うの、幾らかかるのというのは聞くけど、東京都は何に使う、幾ら使うかは財調協議で出てくることは一切ありません。したがって、区側の55%は各区の事業経費に充当されますけれども、都側の45%は都の事業全般に充当されるんです。これは何かというと、区民の財源が23区以外の事業にも使われていると、こういうことにもなるというわけであります。

大阪の場合には、区側も都側もきちんと事務を上げて、事務に基づいて積算してこういう数字を出されたらと、こういう話です。しかも使途は、当たり前ですけども、定められた経費に充当されますので、区民の区税が自分たち以外のところに使われると、こういうことはありません。ただし、府、広域のために使う事務の一部になるという、これは当然のことなのかなというふうに思います。

それから、都市計画税と事業所税については、東京都については配分がない。しかし、大阪の場合には、これらの交付、調整税も目的税交付金ということで、実績見合いできちんと交付をするという仕組みになっている。大変公正だと思います。

12ページをご覧くださいと思います。

結果として、東京は金があるから23区がやれるんじゃないか、大阪でどうなんだみたいな議論も一時お聞きしたことがありますけれども、結果として配分される一般財源を住民1人当たりの金額で比較するとどうなのかと、数字を並べてみました。結果として、住民1人当たり、東京23区の場合には25.1万円、大阪特別区の場合には24.1万円と、こういうことになります。

物価が違うんです。左の一番下の※を見ていただくと分かるんですが、国家公務員の地域手当は23区では20%付くんです。大阪では16%付くんです。4%差があります。そのぐらゐの物価の差があるということは見ているのではないかなと思っています。

ということで、一般財源の比較をしても、東京特別区に対して大阪特別区が遜色があるということはありませんということをお願いしたいと思います。

先ほどの配分に従って、これをじゃあ現在の大阪市の財源のうち、府のほうには幾ら行くんだということになると、現在の額で計算すると、大阪市の財源は住民1人当たり31万円だそうであります。31万円のうち特別区に使われるのが24万円ですから、1人当たり7万円ぐらいが大都市の発展のために使われていくと、こういうことになるんだということ

だと思います。

次、13ページ、ややこしい図なのですが、これも少し説明させていただきたいと思います。

一番下にずらっと書いてあるのが、小さい字でたくさん書いてありますのが、生活に根差した幅広い住民ニーズ。私は、職員として25年、区長として16年、区の仕事ばかりやってきました。そういう中で、こういった様々なニーズが基礎自治体にはあるんだなというのを実感してきました。これらのニーズは単独にあるのではなくて、あるニーズとあるニーズは関連をしています。健康づくりと介護保険のニーズ、あるいは児童虐待と子どもの貧困、あるいは子育て支援、全て様々なニーズが連関した形で出てきていると、こういうことであります。

しかも、そのニーズがどんな形で地域の中で現れるかということ、その上のところに地域ごとに違う事情・環境、それから地域に根差した様々な活動主体、地域課題の解決のために様々な活動してくれる住民の団体は、地域ごとに地域に根差して様々な活動しています。そして、地域の事情というのは、本当にそれぞれ様々な事情がある中で出てくるわけでありま

す。こういうものを自治体の長というのは、有権者全体の意思を勘案しながらでなければ決めることはできません。これは、議員の方も同じだと思います。ということになると、下から2番目の段です。政策目標というのは全市民の公益なんです。全市民の公益、270万の市であれば270万人の最大公約数に基づく公益になります。それに対して、70万人の最大公約数に基づくこの公益というのは、より身近な実情にマッチしていると考えていいんじゃないかと思います。

14ページのところは、270万、あるいは横浜とか名古屋のような超大規模な自治体と一般の自治体とを比べて考えたらどうなんだろうかということで、私が想像しました。知事も市長もいらっしゃるんで、270万の市長がどう考えてらっしゃるか、違ったら後で教えていただければと思いますけれども、超大規模な自治体が機動的に問題解決しにくい事例。一つ目は、普遍的だけれども、地域によって不均一なニーズがあるものであります。

例えば、待機児対策、介護予防、コミュニティー支援、地域包括ケア云々と並べてみました。結局、全市均一的な政策づくりよりも現場に即した対応が必要。270万の基準で条例、規則をつくって、それを当てはめられる事業と、地域事情によって70万の基準でつくられる事業と、きめ細かさ、地域の実情に応じる機動性が全く違うということだと思います。

それから、偏在的で経費の大きいニーズというのがあります。開かずの踏切というのがあるんです。開かずの踏切、結構広域全般に分布してるんですが、地域の住民にとっては大変な事件です。ロスの時間も大きいし、踏切事故で亡くなる住民もいる。非常に重要な事故なんですけれども、大規模な自治体でいうと、一律にやっぱり条件つくって優先順位つけていかなきゃできないわけです。自分の身近に開かずの踏切がある人から見ると、なかなか順番が回ってこない、こんなようなジレンマがあるわけです。これが、自治体の単位が小さくなれば順番が回ってくる確率がうんと高まると、こういうことになるわけです。

それから、関係者調整が複雑なニーズです。トップが膝詰めでいろんな住民や団体の代表の方、そういう方たちと調整をしながら施策を決めていく、こういうようなことも270

万の自治体と70万の自治体とでは随分機動性が違ってくると思います。

それから、自治体の規模の大小です。規模が大きければ効率的な財政運用の余地がありますから、きめ細かに事業の対応ができるということです。例えば、子ども医療費なんていうのは、小さい自治体はなかなかできませんでした。これができるというのも大きいところのよさ。しかし、次に書いてあるのは、70万というのは単独でも政令指定都市になれるぐらい大きいので、財政規模のメリット、これも受けられるというふうに思います。

それから、意思決定の速度、政令市の本庁組織よりも一般の市の本庁組織のほうが当然小さいわけです。ということは、意思決定の速度がそれだけ大きい自治体では遅くなりがちということです。大阪の府と市のように強力なリーダーシップを発揮できるリーダーがいるところではスピードアップできていると思いますけれども、一般にはそうではありません。

それから、自主的な政策、これについては先ほど来言っているように一般の中核市よりも大阪の区はうんと大きな権限を有します。

住民参加というところでも、今回の設計の中では地域協議会が設けられて、区長と膝詰めで区政運営ができる、こういう形になっています。

じゃ、23区でどんなことをやっているのかということが具体的に、こんなことは特徴的で、いい事例ですよというのを幾つか持ってきました。分かりやすい事例ですよというのを持ってきました。

品川区、成年後見の事業。区と区の社会福祉協議会が連携して、成年後見の事業を大変きめ細かく充実して行っています。認知症の方が500万人の時代と言われてます、もっと増えるわけですがけれども。現在、成年後見の制度を利用してる人は20万人ぐらいです。これ、おかしいと思いませんか。もっともっと増えなければいけない。そういう取組を品川区は先進的に行って、大幅に他の自治体よりも進めています。

それから、次は杉並区です。待機児童ゼロを実現しました。いろんな工夫をしますけれども、杉並という地域事情をきちんと受け止めて実現をさせました。

それから、次は千代田区の事例。これは、千代田区が全国で初めて歩きたばこを罰則つきで禁止したんです。これ、結構昔なんですけれども。これを持ってきたのはなぜかというと、この千代田区の事例から、燎原の火のごとく全国にこの歩きたばこ禁止の動きが広がりました。それが結局、現在では喫煙に対する様々な規制というような社会的な認識を強めていくことにもつながったと思っています。

次が、足立区の事例です。足立区の事例は、竹ノ塚という踏切、ここで人身事故がありました。地域の人には大変大きな、本当に大変な事故でありました。これについて、本来、鉄道の連続立体交差事業は東京では東京都の事業として行うことになっています。東京都が東京都の優先順位でやるから、竹ノ塚はなかなか採択してもらえない。そこで、足立区では自分の区でこれを始めましたという事例であります。

それから、最後は渋谷区です。100年に一度と言われるように渋谷区は今大変革。もう我々が行っても、何年か前と今の渋谷では全く違う状況が起きてます。こういう渋谷の大きなまちづくり、国、それから東京都、これらが連携して都市計画をつくり、様々な事業スキームをつくってやっていますけれども、地元の意思をしっかりと通して、地域のまちづくりという、そういう形で渋谷区が全体を取りまとめているから進んでいる、そういう

まちづくりでもあります。

こういう区の事例ということでした。

長くなってすみませんでした。以上です。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

今ちょっと約30分ほど押しておりますので、すみませんが、議員の先生方、簡潔にご質問のほうお願いしたいと思います。

どなたからでもどうぞ。

(藤田市会議員)

では、せっかくなんで。すみません、いつまでも聞いていたいような大変すばらしいお話で、ちょっと時間がないということで残念なんですけど、まず本当に田中先生のお話で、もう大阪の4特別区が東京23区とは全く違うものだと、はるかに進んだ特別区になるというお話を再三、佐々木先生からもありましたし、これは今日のテーマになるのかなというふうに思っております。

その中で、我々も住民に説明する中で、やはりきめ細かい基礎自治が実現するんですよというところがなかなか住民の方に落ちていかない。きめ細かいって具体的にどういうことなのというところが、なかなか体験したことがないのでびんとこないというところがありまして、少し大阪の事例でこういうのが当たるんじゃないのかなというふうに思ったのが、昔、台風、高潮の際に、大和川という大阪の南側を流れる川、これが氾濫危険水域まで上がるというときに、一方で北側の淀川とかはそこまでいってないというときでも、大阪市長ですので、大阪市内に詰めて危機管理をしないとイケない。これが特別区になれば、南側の区と北側の区は危機管理の指令系統が分かれていく。

もう一つ言えば、大阪北部地震というのがあったんですけども、その際にも北部ですね、東淀川、旭区辺りはかなり揺れが激しくて、北区もそうですけど、南のほうはそれほど揺れの被害は大きくなかったんですけど、これも教育委員会が一つしかないことによって全市一斉休校と、学校が休校になってしまうということがあって、そんな体感的にあまり揺れてない区の方からしたら、何で今日学校ないのみたいなことでかなり混乱が起きたということがありました。こういうことが教育委員会が分かれる、危機管理室が分かれるということで、より住民に身近なことができていくというふうになるのかなと思ってるんですけど、この認識だけちょっとお伺いしたいと思います。

(司会：上山特別顧問)

ほかの先生、いかがですか。どうぞ。

(佐々木市会議員)

大阪市の佐々木です。

教育委員会の話、少し出ましたけれども、やはり大阪市の中でも地域によって教育課題というのは様々で、子どもの貧困が課題になってるところもあれば、やはり外国人の子ど

も多いところもあれば、そういう意味では教育委員会を4か所に分けて、そして角度をつけた教育施策を進めるというのは非常に効果があるのではないかな、それが実現できるのではないかなという期待が非常に大きいんですけども、そのあたりのご見解をお願いします。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

よろしいですか。

それでは、田中さん。

(田中特別顧問)

藤田先生のお話ですけども、まさにそういう事例なんだと思います。河川といっても、やはり広域になるといろんな河川の流域そのものが違ったりして、ある河川では非常に被害が大きいけれども、ある河川では被害が違うとか。あるいは、場所によっては内水氾濫がすごく起きるといようなこともたくさんあるんだろうと思います。そういう面的な被害の分布ということを見ると、やはり大きいよりも小さいところで集中的に当たれるというよさはすごくあると思います。

それから、教育委員会ですね。教育委員会は、やっぱり教育委員会が学校の校長先生と、あるいは地域の方々ときちんと膝詰めで議論をしながら地域のことをよく知るということが、教育、地域をよくする第一歩ですので、これもやはり4つに分かれるということのメリットは大変大きいだろうというふうに思います。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

それでは、岸先生、お願いします。

(岸特別顧問)

慶應義塾大学の岸です。よろしくお願ひいたします。

大分時間も押してるということで、ちょうど私は最後のバッファーと思ってましたので、手短かに終わらそうと思うんですけども、もともとこの会合で、第1回目は経済とか大都市圏という観点から2人の専門家の方がお話しいただいて、今日は住民に近い自治という観点から佐々木先生、田中先生という2人が説明されて、もともと自分はバッファーだろうと思ってましたので、バッファーらしくという意味もあるし、私自身も人と違うことを言うのが好きな人間なもので、ちょっと観点全く変えまして、ソーシャルデザインという新しい学問領域があるんですけども、そういうソーシャルデザインの観点から考えた場合の都構想の意義ということの説明させていただきたいというふうに思ってます。

ちょっとめくって、私は資料3-3でございますので、簡単な項目しか書いてませんが、一応めくっていただいて、最初のページをご覧くださいんですけども、今、皆さんご承知のようにコロナで世界中が非常に大騒ぎになってるわけで、じゃこのコロナが、国という単位はもちろんなんですけども、都市にどういう変化をもたらすだろう。これ、

実はコロナ後の社会のデザインを考える観点で非常に重要なんですけども、じゃあどうい
う変化をもたらすかという、よく世の中で言われるのがデジタル化が進むよねと、在宅
勤務とか在宅医療、遠隔教育と。あとはグローバル化にも変化があるよねということは一
般的に言われてますけども、大体この2つしか言われませんが、多分それ以外のほう
が実はすごく都市にはインパクトがあるだろうと思います。

具体的には、思いつく範囲でいいますと、今、感染防止という観点からソーシャルディ
スタンスということがよく言われておりますけども、実はこのディスタンスという価値観
は非常に大きな変化をもたらします。

というのは、感染防止の観点からのディスタンスというのは、分かりやすく言うと、手
を広げて横の人が手を伸ばしたのと触れない距離、これが感染防止にいいと言われており
ますけども、実は渋滞学という学問の見地からいいますと、人が一番快適に過ごせる距離
が、自分の手を広げた中に人が入らない。この中に入っているのは、家族とか恋人とか、
そういう本当に親しい人だけというのはあるんです。

そういう意味で、日本は、残念ながら戦後ずっとこのディスタンスという価値観をある
意味で捨ててきたわけです。それは、通勤の満員電車が典型で、どこの誰だか分からない
おっさんが体にびったりくっつくということは、典型的にその快適さを全く無視してきた。
それが、今回コロナで、いいか悪いかはともかく、このディスタンスの重要性と同時に快
適さを人が知ったわけでした、当然ながら社会には大きな変化をもたらします。

その観点から、感染防止のみならず、快適さという観点から、いずれオフィスの在り方、
工場とかそういう働く場所の在り方、人が住む場所の在り方、いろんな形で変わってきま
す。そういう意味で、このディスタンスという価値観はまず大きな変化を都市にもたらす
だろう。

2番目は、より重要なのが、環境問題・社会問題への都市の市民の意識は、明らかに今
後高まっていくだろうということなんです。これも理由は簡単で、多くの方、戦争を経験
してない全ての人にとって、このコロナというのは、自分の生死に関わるレベルでの健康
を心配するという初めての体験なわけです。これを体験すると、当たり前ですけども、人
はやっぱり自分が住む環境でありますとか、社会の在り方というのに意識が向かうこと
になりますので、これも当然ながらやっぱり都市の在り方には大きな変化をもたらすだろ
うというふうに考えることができます。

じゃ、そういったいろいろな変化、世で一般に言われるデジタル、グローバルやいろん
なものがあるよねというのを考えた場合に、じゃコロナの後、アフターコロナを考えた場
合に都市が目指すべき方向は何だろうと考えますと、実はこれに関する議論はもう既にヨ
ーロッパではかなり盛んに行われてます。ヨーロッパでは、いわゆる学者レベルのみなら
ず、都市の単位でも、かなりもう既にコロナ後に都市が目指すべき方向の戦略というの
が議論されておまして、ある意味でそれを引っ張ってきた部分はあるんですけども、当然
ながら、やっぱりコロナ後、経済を回復させて、成長による繁栄、それをいかに分配する
かということをやらないといけないよねと、これは当たり前議論されてます。

ただ、ヨーロッパのいろんな都市、国の議論を見ておきますと、それと同じか、場所
によってはそれ以上にいわゆるレジリエントな地域、レジリエントというのは弾力性があ
って健康だとか、そういうイメージの言葉とっていただければいいんですけども、やっぱ

りそういう地域をつくっていかないと駄目だよなど。

じゃ、レジリエントな地域をつくるという観点から、どういう要素が重要なんだろうと考えた場合に、実は4個項目並べておりまして、一番下の安全は、日本はヨーロッパに比べて自然災害が多いということで私が加えたんですけども、主にはヨーロッパのいろんなところの議論を見てますと、上の3つのポイントは必ず重視されてます。

まず、コロナによって、当たり前だけれども、健康ということは人は強く意識するようになったよねと、じゃ健康の観点から当然ながら環境、いい環境、これは食べるものも含まれます。そういう環境でありますとか、あとは医療体制であるとか社会福祉、こういったものをどう充実していくかというのは大事だよなど。

それ以外に、地域をつくるという観点からいえば、まさに機会。機会というのは、良好な教育を受けられる場所であるとか、あとはちゃんとした収入を得られるいい仕事があるか、あとは適度な値段で住みやすい住居があるか、こういったある意味ではオポチュニティー、機会につながる部分が大事だよなど。

あとは、このコロナの後には、人は健康を意識すると同時に、やっぱり地域の連帯、コミュニティというものの重要性をより認識するはずであると。したがって、こういうコミュニティの強化の在り方であるとか、やっぱり地域独自の文化を強化して地域の住民の連帯を高めるとか、そういった方向をやっていかないとまずいよねということがかなり議論をされております。

そういう意味で、そういった先進的なところの議論を聞いておりますと、コロナ後の戦略というのをどんどん考えていかないといけない段階にあるよなど。そういった場合には、単純に経済を復活させるというだけではなくて、コロナ後で人々の意識がかなり変わるからこそ、それに合った形でのレジリエントな地域をつくるという観点が重要なはずで、ある意味で、並べて考えると明らかなんですけども、都市の成長による繁栄、これはやっぱりこの大阪都構想でいえば大阪府、大阪都が広域として考える内容、それに対してレジリエントな地域づくりというのは、やっぱり、例えば270万人の大都市・大阪市で住民が、かつ地域ごとに特色もある程度違う中では、270万人の住民が満足できる地域を、そんな270万の大都市圏で首長1人だけでできるはずがありません。

そういうのを考えると、実は、よく、たまにメディアなんかでも、このコロナで大変な中、都構想の住民投票をするのかよということを使う人もいますけども、逆に言えば、この今のタイミングだからこそ、コロナ後を視野に入れた戦略を考える必要がどこの都市にもあるはず。そういう中でも、この都構想というのは、実はまさにそういうコロナ後を踏まえたレジリエントな地域づくりという観点から必要な要素なので、だから逆に言えば今のタイミングだからこそ住民投票もしっかりやる必要があるのではないかというふうに思ってます。

実は、これ説明した内容が別に空理空論ではないという一例を紹介したいので、次のページをご覧くださいんですけども、オランダの首都アムステルダム、ここはほかの都市と同様に、もうこの春の段階で、実はコロナを克服した後、都市をいかに再生するかという戦略をもう発表しておりまして、これ、アムステルダムのサーキュラー戦略、要は循環型経済をアムステルダムでつくるということを宣言してますけども、そこでアムステルダムが採用したアプローチで、ここに書いてございますアムステルダムシティドール

ナツという考え方があります。

これ、簡単に何を示してるかというのを言いますと、このドーナツの部分、緑色の部分ですね。この緑色の部分の中に位置するようにしようと。これ、360度全体で、まさにこのアムステルダム市民がコロナ後の価値観。ちなみに、アムステルダムのこの戦略で明確に言ってるのは、コロナでアムステルダムの市民の価値観は明確に変わると。だから、もう経済成長は目指さないと。そうじゃなくて、アムステルダムをより住民にとって住みやすい環境にする。アムステルダム市民が地域と連携できる場所を目指すということを言ってるんですけども、要はこのシティドーナツというアプローチは、ちょっと英語で申し訳ないんですけど、ざっと見ていただければ分かるように、360度、基本的に地域を強化するという観点のアプローチが全部並んでおります。

そういう中で、このドーナツの一番下の緑の分は、ある意味でシビルミニマムを満たす水準。それで、ドーナツの緑の一番外側の端っこを超えちゃうと、過度に住民サービスを強化しちゃって、かえって資源を浪費しちゃう水準と。だから、このドーナツの真ん中になったらシビルミニマムが満たされてない。ドーナツの外側に行ってしまったら、これは過度なサービスを提供しちゃってる。それを両方にならないように、ドーナツの真ん中のどこかに位置するようにしましょうというのが、このアムステルダムシティドーナツ。ちなみに、これもともとドーナツエコノミーというアプローチは、イギリスの経済学者が10年ぐらい前から唱えてるアプローチでして、こういったことを狙ってます。

要は、このアムステルダムシティドーナツをじっくり見ていただければ分かるように、よく考えると、大阪都構想でいえば、今度できる4つの特別区が目指すべき部分をこの360度書いてるというふうに考えることができます。逆に言えば、これを270万でやるのは無理だろうと。

その下の簡単な比較を見ていただければ分かりますように、大阪市、人口270万人を超えていますと。一方で、このアムステルダムシティドーナツを考えてるアムステルダムのまさに中心のアムステルダム市、郊外を除いた人口は大体86万人です。だから、実はこの数字は新しくできる4つの区の人口とほぼ近い水準ですので、やっぱりこれぐらいの人口水準でこの地域のニーズを満たして、コロナ後にふさわしい社会をつくっていく、それで基礎的なサービスを充実するというアプローチが一番正しいんだろうなというふうに思っておりますので、そういう意味で、私はそもそもこの経済効果に関して、前回の会合で2人の先生がお話しされたポイントにも基本的に賛成しておりますし、あとはこの住民自治を強化して住民サービスを強化するという点で、佐々木先生、田中先生のご説明に全く賛同しておりますけども、それに加えて、まさにコロナ後の戦略を考える段階に来ている今だからこそ、より一層この都構想は意義がある、結果的には非常に正しいアプローチをしてるのではないかとこのように思っております。

すみません、ざっくりとした説明で申し訳ないんですけども、上山さんが困らないよう短時間で終わるようにしました。

以上です。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

現在の問題解決というより、将来の先取りが都構想であったというお話でした。
先生方、いかがでしょうか。
はい、どうぞ。

(原田府議会議員)

貴重なお話ありがとうございます。

アムステルダム戦略として、経済成長を目指さないという戦略であって、アムステルダム、外国人観光客2,000万人ということで、オーバーツーリズムとか観光公害というようなことを言われてまして、経済成長を目指さないというのはすごく意外だったんですけども、これ、大阪も今、インバウンドが大変減少していて、経済的に大きな打撃を受けているという状況なんですけれども、大阪の今後の戦略として、例えばアムステルダムと同じようにそういうインバウンドに依拠した経済政策ではなくて、もっと何か地域住民に重点を置いたような何か政策を進めていくべきとお考えなのかを教えていただきたいです。

(司会：上山特別顧問)

はい、藤田先生。

(藤田市議会議員)

いつも上山先生を困らせて時間を使っております。すみません。

コロナ後に非常に住民の感覚が変わるというお話は、我々も直接行政をやっておりますので、日々住民の方と接する中で非常に感じております。一番感じているのが、やっぱり大阪の先ほど行政的な施策がコロナ対策に非常に評価を受けているという話ありましたが、一方で、大阪の市民が行政に対して非常に協力的であると。自粛してくださいと吉村知事がテレビで言うと、本当に皆さん自粛される。松井市長が防護服が足りないんで雨がっぱを寄附してくださいと言ったら、さばき切れないぐらい雨がっぱが送られてくるということで、本当に市民の方々の協力する意識というのが非常に高められたのが、このコロナであって、先ほど大阪は民のまちといって、いろんな橋にもいろんなお店の名前がついているように民間で育ってきたまちですので、そういうみんなで一緒にまちをつくるという感覚を思い出してきたのかなというふうには受け取っております。

そういう中で、海外で、これ偶然かどうか分からないんですけど、最近よく注目されているソーシャルインパクトボンドでありますとか、B I D、それから先ほど出たワークショップなんかは一番平たいやつですけども、そういったことが細かい自治体になって非常にやりやすくなっていくのかなと思っていて、行政以外のところでの行政と市民の連動というところが、この協定書の中にはもちろん入ってないんですけども、今後非常に展開されてくるんじゃないのかなというのは期待をするところなんですけど、そのあたり、ご見解があれば教えていただきたいです。

(司会：上山特別顧問)

ほかの先生ありますか。

はい、肥後先生。

(肥後府議会議員)

公明党の肥後でございます。

非常に岸先生のお話、含蓄のあるお話だったというふうに思っております。

先ほどレジリエントな地域という話の中で、今後のコロナ後、現在、災害も非常に多くなってきておまして、災害が世界中であるたびにレジリエンス、回復力というのが非常に求められているというふうに思っております。

先ほども災害対応のところでも言ったんですけども、今、この都構想の説明をする中で、やはりコロナのことを非常に住民の皆さんから聞かれることがございまして、やはり制度としてそういうことをしっかりと構築していかなければいけないですよという話もさせていただいているんですけども、その中で、具体的な話はここからなんですけども、今回特別区設置がされた場合に、今は一つの保健所と24区の保健センターというのが、新たにそれぞれの特別区に4つの保健所が設けられることによって、また広域機能が一元化されることによりまして、非常に感染症対策も強化をされるというふうに訴えているところなんですけども、これについても岸先生のご見解をお願いしたいと思います。

(司会：上山特別顧問)

ほかの先生いかがですか。よろしいですか。

(岸特別顧問)

じゃあ時間も無いと思いますので、まとめてざっくりご回答しますと、まずアムステルダムが経済成長を目指さないというのは、ある意味でこいつらざるいんです。ざるいという意味は、オランダ経済は既に十分生産性が高いんです。意外と知られてませんので、一例を挙げますと、農業の輸出額、当然世界第1位はアメリカですけど、第2位はオランダです。そういう意味で、経済に関してはある程度生産性が高く、特にアムステルダムは商業、観光業は十分に効率がいいということもあって、じゃもう成長いいよねと、それよりも価値観変わったのに対応していこうということを出してる。

そういう意味で、日本は残念ながらまだまだ生産性も低い段階にありますし、かつまだまだ成長の余地はあると思ってますので、だからこそ国単位はもちろん、特に都市単位でやっぱり地域の成長と同時に地域の充実ということをやっつけていかないといけないですし、私は実はそれは両方を確立できると思ってます。

というのは、これもヨーロッパの例になりますけども、ヨーロッパで都市の活性化に成功した場所を見ますと、大体みんな基本的に同じことをやってまして、ざっくり言いますと、いろんな産業を持ってくる、企業を誘致する、スタートアップを支援する、これは当然なんですけれども、それに加えて、ざっくり言えば人が来たい、住みたいと思うまちをつくるということをやっているんです。人が来たいというのは観光につながります。人が住みたいというのは雇用とか産業につながっていく。それをやるために強化すべきは、ほかの地域との競争ですから、ほかの都市、国内・海外含め。やっぱりほかの都市が持っていない自分の強みを強化しようというのと、やっぱり最後はそこの地域の伝統とか文化とか環境というふうになりますので、それを強化をしていると。

そういうアプローチをずっと見てきた人間からすれば、やっぱり大阪というのは非常にそういう文化、伝統、いろんな強いものがありますので、かつ地域ごとに特色が違うというのも私もある程度勉強させていただきましたので、そういったものを強化する。そのためには、やっぱりベースとして地域ごとの特色を生かしたまちづくりをやって、やっぱり住民がちゃんとその恩恵を享受して、この地域が好きだという部分、よりよくしていこうという部分をつくるのが大事だと思っています。

その関係は、多分第2のご質問にも関係するんですけども、これも世界の、ヨーロッパのみならずアメリカとかいろんな地域の成功例を見ていますと、やっぱり特に住民自治であるとかこういったところに近いところをしっかりとやる場合は、地元のNPOであるとかいろんな組織との協業が不可欠なんです。実際に、アムステルダムのドーナツエコノミーのアプローチでも、これを実現するためには、地元のいろんなプレーヤー、NPOはもちろん、いろんな住民の自治会であるとか、こういったステークホルダーとの協業をいかにしっかりとやっていくかが重要だということが明確に言われておまして、これをやるためには、やはり270万の大きい都市で、地域ごとの特色を生かし、かつ大事なステークホルダーとつながっていくというのは実際無理がありますので、そういう意味でこの4つの区の単位というのは逆に非常に適切だろうというふうに個人的には思っております。

あとは、最後ご指摘いただきましたように、やっぱり防災の観点、これも実はまさに感染対応も含め非常に重要だと思っております、これをやる場合も、こういう防災にして感染防止にしても、本来はまず国がしっかりと示す方針を示すと。その中で、広域レベルでの方針、地域ごとに違いますが、それを受けた上で、やっぱり最後は感染というのは地域ごとに特性が大分違う。東京でいっても、やっぱり新宿区であるとか豊島区であるとか、夜の街が大きいところほど問題が多かった。そういう個別の事情に応じて対応するという必要があるので、そういう意味では、4つの区に分けてそういったことをしっかりできる体制にするということも非常に重要ではないかと思っています。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

これで3人の先生方のご意見と、とりあえずの質疑を終え、残りの時間、十数分あります。ほかの論点などありましたら先生方から出していただき、あるいは最後のほうでは知事、市長からのご意見も聞きたいと思っております。今までのお話をお聞きして私思ったのは、今日は、東京の元特別区長と、あと東京都でも勤務されていて、地方制度調査会でもご活躍の佐々木先生から全国的視点、あるいは都区制度のプロの視点からお話が聞けて非常に良かったと思います。

2人のお話は、東京都関係者から見ると、やっぱり今回の大阪の特別区というのは非常に羨ましいということだと思うんです。古い仕組みの中で手直ししながらやってきた東京の都区制度が、大阪では新しく、未来の状況も見た上で設計されている。そういった仕組みに対して非常に期待する、さらに、それが今後東京にも影響を与えるだろうという予想まで。そういう意味で非常に幅の広い議論ができたんじゃないかと思っています。

さらに、岸先生のほうからは、5年前の住民投票のときには全く予期していなかったコロナの状況で、ヨーロッパも含め都市の在り方を考え直していく。世界の流れに照らして

みても、今回の都構想は非常に時代の流れに合ってるというコメントをいただいた。非常に興味深かったと思います。

今日は、議論の視点が高く、話も非常に広がりました。以上の話を踏まえて、議員の先生方、さらに何かコメント、ご質問等ありましたらいただきたいと思うんですが。

はい、どうぞ。

(原田府議会議員)

本日の、特に田中先生からのお話で、東京の特別区制度と比べて、今回の大阪の特別区制度というのは本当にバージョンアップされたものだなというふうに改めて感じたところでありましてけれども、その一方で、このように明確に比較をしていただいて、大阪の新しい特別区は東京の特別区よりも、さらに権限、財源が拡充されてるなと思う一方で、東京の既存の特別区からすると、大阪の制度は羨ましいというようなお声も今ありましたけれども、それだとなぜ千代田であったり世田谷なんかは市になりたいと言ってるような声も聞きますけれども、なぜその東京の既存の特別区は、さっさと市になって独立をしようという動きがもっと出てこないのかなというのを単純な疑問として教えていただきたいなというふうに思います。

(司会：上山特別顧問)

はい、どうぞ。

(田中特別顧問)

市になりたいというのは、いわば比喩的なことでして、昭和30年代ぐらいに判決があったんです。特別区は憲法上の地方公共団体ではないという判決が出てしまいました。しかしながら、我々は自治の営みを通じて、憲法でも認められているような自治体運営を行っているという自負心を持っています。そういう憲法上も当たり前前に自治体だというふうに言われるような状況を目指したいというのが、言い方として市になるんだという言い方になっているところだと思ってます。

ちなみに、最近では憲法学者、東京大学の宍戸先生という憲法学者の論文なんかを見ますと、憲法学者が見るに、もう東京の特別区は憲法上の地方公共団体と見るべきだというのが定説だということまで言っていたという状況であります。

(司会：上山特別顧問)

どうぞ。

(原田府議会議員)

その一般の自治体と同じように使われるように自治権を拡充されてきた歴史だというふうに思うんですけれども、なぜ既存の特別区は、その特別区制度でいる必要性がどこにあるのかなという。今日、改めて東京との比較をしていただいて、大阪に比べると、かなり権限も財源もないというような状況の中で、東京都にブラックボックスとして財源の配分なんかも持っていかれてしまうという状況の中で、特別区にいる必要性というのがどこにあ

るのかなというふうに、単純な疑問なんですけれども。

(田中特別顧問)

特別区、佐々木先生が先ほどご説明されたように、都区財調制度というのは特別区間の財政的な均衡性を保つための制度でもあります。いろんな地域事情がある中で、23区ある中で、みんなの共有の固有の財源として財調財源を持って、それを使いながら自治として運営をしているという意味で、財調制度を否定したりとか、この財調制度から外に飛び出して、地方交付税の制度でやりたいとかというような非現実的なことを考えてる区は一つもないんです。そういうことなんですけれども。

(原田府議会議員)

例えば、千代田区なんかは、すごい財政的にも潤沢で、独立して千代田市として市町村、基礎自治体として独立してやっていったほうが住民サービスも拡充できて、独立したいという発想には至ってないということですか。

(田中特別顧問)

千代田区の基本構想だったと思いますけれども、市を目指すというふうに明記してるといふに今の区長からお聞きをしたことがあります。考え方としてはそういう考え方だと思いますが、そのことが現在の財調制度を否定するとか、千代田区が千代田区から上がる莫大な税金を全部千代田区が独り占めしたいとか、そういうことを言っているのではありません。お互いにきちんと財政制度、平等な財政制度の中で成り立つ自治体として運営していく、その中できちんとした、憲法上も認められるような自治体として公認されるべきだと考えているという、それがそういう言い方になってるんだと思います。

(司会：上山特別顧問)

よろしいでしょうか。

はい、藤田先生。

(藤田市議会議員)

すみません。私、実は去年、千代田区にもお邪魔させていただいて、その話も実は聞いてきてまして、内情としては、やはり千代田区って、まちというのは官庁街だけではなくて、住宅街とかいろんな、公園だとか緑地だとかいろんな要素で成り立ってますので、千代田区が一つの単独の市として独立して、そういった社会的な他区に頼ってたような要素も全部千代田区内に持ってくるのかといたら、ちょっとやっぱりそれは無理があるということで、なかなかスローガンだけで終わってるんですというお話があったので、これは1個ご紹介しときたいのと、あともう一つが、千代田区が市になると、人口何万人やったか、7万人か8万人ぐらい……

(田中特別顧問)

6万人ぐらいですね。

(藤田市会議員)

6万人ぐらいですよ。だから、東京23区が全部合体して市になるという議論とはまた本質的に違うのかなと思っていて、今大阪市でいったら270万人が一つの市ですので、東京23区のうちの例えば8区、9区ぐらいの小さい区が合併して市になるみたいな、そんな動きは多分なくて、田中先生も多分、中野区長やられてましたけど、4つぐらいの区を全部区長やってくれと言われたら、これは多分手が回らない、大変なことになるだろうというふうに思っていますので、またちょっと東京の特別区の議論とは別なのかなと思っております。今日はありがとうございました。

(司会：上山特別顧問)

はい、どうぞ。

(横山府議会議員)

すみません、時間も迫ってきてるのに申し訳ないです。

幾つかの世論調査を行っておりまして、先般も報道さんのほうで世論調査がありまして、住民サービスが向上するという、賛成をいただいている方の中で住民サービスが向上するからという理由を挙げての方がちょっと低位というか、あまりいらっしやらないと。何が言いたいかというと、前回5年前からそうなんです、住民サービスが向上するというのを理解していただくことに非常に苦慮しています、正直言うと。

これをぜひ、本当は皆さんにお伺いしたいんですが、時間がないので田中先生に、住民サービス向上に期待を持っていただけるような、何か住民理解が一步進むような具体的な事例も幾つか挙げていただいたんですが、大阪ではこれやというような何かあれば、今我々は公明党さんの提案でもあったとおり、4倍になる4項目みたいなのがありまして、保健所、教育委員会、児相ですね。あと災対本部。私、一応4倍になるというのは訴えてはいるんですけども、何か具体的に住民の皆さんの理解が進むような具体的な事例があれば教えていただけたらと思います。

すみません、雑駁な質問でございまして。

(田中特別顧問)

おっしゃったように、組織というか、機関が4つ分配されますよという、これは実際にサービスがきめ細かくもなりますし、力強いサービスができるようになるという、これは間違いないことだと思います。ただ、住民サービスがよくなるのは、自分たちが自分たちでやりたいサービスを実現できる可能性が高まるという、そのことなんだと思うんですよ。誰が住民サービスよくするかといったら、住民の意思なんですよ、それが自治だと思うんです。

ですから、4つの区になって、自分たちの自治体に、区に自分たちの声が届きやすくなって、そして自分たちの実情というものをみんなで認識しやすくなって、その中でよりよいサービスをみんながつくっていけるようになるんだと、こういう理解のほうがいいんじゃないかと思うんです。

区になったら、誰かがいいサービスしてくれるんだらうという考え方は、それは違うと申し上げてもいいんじゃないかなと思います。

(司会：上山特別顧問)

はい、どうぞ。

(佐々木特別顧問)

一つだけよろしいですか。「住民サービスの向上」というのは、多分住民の方々も何をもってサービスの向上とかというのはあると思うんですが、質が高まることを言っているのか、量が増えることを言っているのか。

例えば、教育サービス、防災ですね、あるいは福祉、いろいろ並べたと思うんですけども、それは例えば教育の質が上がっていく可能性が高まってくる、きめ細かくですね。あるいは児童相談所などができて、虐待に対してもきめ細かく対応できる。これ自体がやっぱりサービスの向上と見なければ。何か絶対量が増えることをイメージして住民サービスが向上するというものよりは。

特別区間がある意味競い合いながら、お互いにいいものをつくろうという、こういう関係をつくり上げますので、確実に向上するという意味ではそういうことだろうと。

ですから、絶対量が何か増えるというイメージでおっしゃっていると、ちょっと、それ自体減らないとしても違うんじゃないかなと思うんです。

(司会：上山特別顧問)

ありがとうございました。

それじゃ、時間がかなり押してるんですが、あと二、三分まだありますので、知事、市長のほうからコメントいただけますか。

(松井市長)

今日はありがとうございます。

今、先生方のお話を聞いて、東京の特別区が、この大阪都構想で特別区ができれば、まさに新しいそういう自治体の仕組みができるということを確認しまして、今、田中先生からちょっとお話しいただきましたけど、23区というのは、それ自体が服のブランドでも23区というブランドありますし、23区そのものが東京の中に住まわれてる人にとってはステータスにもなってるんじゃないかなと。そんな中で、そら各区の権限と財源を強化してくれというのは、区長というのは当然だと思うんで、だからちょっとそれを強化するために市になりたいと言う人はいますけども、この23区を脱退して、都区財政制度も抜けて、それを希望するという今の各区のリーダーとか区長は、これは今お話ある中で聞くと、もうないということでもよろしいんですよ。

(田中特別顧問)

はい。

(松井市長)

いや、反対派が来てほしいんですよ、この会に。彼らは、東京特別区は市になりたい、市になりたいと、区は嫌だ嫌だと。僕らから見ると、東京23区は、もうそこ住んでるのが日本の中ではステータスと捉えられてるんで、区をやめたい人はない、ましてや政令市になりたいというのものないでしょうし。

(岸特別顧問)

ちなみに、私、千代田区民ですけども、千代田区民の間で市になるなんて議論は一切盛り上がってません。

(松井市長)

一切盛り上がってないですね。だから、反対する人が無理やりの理屈をつけるんですよ。それで、こういう会議にも出てこないの。そういう形で、我々もこの大阪4区がそういうステータスを、大都市の中でのステータスの生活の空間に、そこに住みたいと思われる。今でも大阪市内はすごくステータス上がってきてるんですけど、そういう区にしていきたいなと思いました。

(吉村知事)

今日は本当に先生方、ありがとうございました。

東京の都区制度がどうなってるのかという現状を本当にお聞きできてよかったなと思います。我々大阪に住んでると、東京に住んだことない人もたくさんいらっしゃいますし、僕は若いとき、弁護士になりたてのときは5年間、6年間ぐらい東京に住んで、何となく感覚は分かってるんですけども、やっぱり東京都区がどうなってるのかということ想像なく反対派の人もよくないみたいな話がよく出てくるわけですけど、今日は本当に都区制度がどうなっているのかという実態も含めてお話しできてよかった、聞いてよかったなと。まさに、現場で区長も経験され、また都庁でも仕事された佐々木先生からもお話が聞けて。

それをお聞きすると、やはりというか、我々が目指す都区制度というのは、まずは一つ日本の中で東京と、都制度をしくのがもし可決されたら大阪、2つしかない。これも一つ大きな日本にとっての重要なことだというふうに思います。佐々木先生から話ありました企業の誘致等、あるいはバックアップ機能を考えても、都制度をしくということがそれにつながってくるんだということは、まさに僕もそうだろうなというふうに思いますし、これをやっぱり目指していかなきゃいけないなというふうに思いました。

もう一つは、特別区のいわゆる住民サービス、つまり特別区間の切磋琢磨が生じる。これは、大阪市の場合は行政区間の切磋琢磨が生じないですから、市長一人しかいませんので。いかにその特別区の中で切磋琢磨が生じて住民の声が届きやすくなる、同じ財源だとしてもそれをいかに有効に使っていかうとするかという意味でも、やはり住民サービスは拡充していくと。そういった意味で、特別区を目指すべき姿なんだろうなと改めて思いました。

それは、我々は制度設計、戦後、東京の場合は東京市と東京府が1943年に一つになりま

したけど、我々はもう今、制度設計してますから、じゃどうやったら特別区が、住民サービスという意味でも大都市経営という意味でも一番いいだろうかというので制度設計するという意味では、この大阪都構想を実現させるというのが、ある意味、東京の都区制度をさらにバージョンアップさせる、日本の自治に対して大きな影響を与えると。いわゆる最先端に行くという意味でも非常に重要だなと思うので、何とかこれを実現させたいなと思いました。

大都市経営という意味では、本来大阪はそういう役割を果たすべきですけど、道路、田中先生の話ありましたけども、東京の場合はどうやったら大都市が成長するのかという戦略で来たけども、大阪の場合は、どうしてもそのコアな部分と大阪全体の部分、大体大きさ一緒ぐらいなんですけど、別々にやっているとということで、大都市戦略もこの戦後75年間、最近10年はやってますけど、それができてこなかったというのが大阪の成長を阻害してきた。やはり大阪全体の成長のかじ取りというのも二重行政をやめて必要だなと思いますので、今日の話聞いて、本当に大阪だけの話じゃなくて、日本全体を成長させるためにも必要なんだということを改めて思いましたので、ちょっとここらあたり、市民の皆さんに丁寧に説明して理解を得ていきたいと思います。今日はありがとうございました。

(司会：上山特別顧問)

それでは、これで今日は終わりたいと思いますが、事務局のほうはよろしいですか。

(手向副首都推進局長)

上山先生、進行ありがとうございました。

佐々木先生、田中先生、岸先生、お忙しい中、お越しいただきまして本当にありがとうございます。

また、府会議員並びに市会議員の皆様も、ご多忙の中、ご出席いただきましてありがとうございます。

それでは、これもちまして、第2回特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）に係る住民理解促進のための意見交換を終了させていただきます。

本日は、長時間にわたるご議論、誠にありがとうございました。