

## 調 査 結 果

### 1. 調査趣旨

大都市地域における特別区の設置に関する法律第1条では、「道府県の区域内において関係市町村（指定都市）を廃止し、特別区を設けるための手続などについて定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設ける。」と規定されています。この法律に基づいて、大阪府及び大阪市の両議会の議決を経て、大阪府・大阪市特別区設置協議会が設置されました。

本協議会の規約第3条では、協議会の担任する事務については、「大阪市の区域における特別区設置協定書を作成すること」「大阪市の区域における特別区の設置に関し必要な協議を行うこと」とされています。

また、同規約第6条第6項には、「会長及び委員は、協議会の目的に従い、誠実にその職務を行わなければならない」と定められています。

こうした規定があるにも関わらず、規約に反し、特別区設置協定書の作成に反する行為（制度改革の賛否に関する入り口論の発言など）が行われていたかについて、今回、調査しました。

### 2. 特別区設置協定書の作成に反する発言回数

13回の協議会のうち6回

※該当発言箇所については、別紙議事録（抜粋）の通り。

### 3. 協議会の議事運営についての注意回数

13回の協議会のうち1回

#### 【参考】当該発言のあった協議会、発言した委員及び注意回数

第 5回	(平成25年5月31日)	山中委員	
第 7回	(平成25年9月13日)	山中委員	
第 8回	(平成25年10月30日)	山中委員	
第 9回	(平成25年11月15日)	山中委員	注意1回
第11回	(平成25年12月20日)	山中委員	
第12回	(平成26年1月17日)	山中委員	

#### 4. 意見

- ・大都市地域特別区設置法第1条で「道府県の区域内において関係市町村（指定都市）を廃止し、特別区を設けるための手続などについて定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設ける」とし、また、同法第4条において、「特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法252条の2第1項の規定により、特別区設置協定書の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会を置くものとする。」と規定されています。
- ・この法律を受けて、大阪府と大阪市の両議会の議決を経た協議会規約に基づいて法定協議会が設置されました。
- ・協議会の設置目的は、規約第3条第1号で「大阪市の区域における特別区設置協定書を作成すること。」と定められています。従って、現行の政令指定都市制度を前提にするものではなく、あくまでも協議会の目的は協定書の作成です。
- ・協議会委員としての職務は、特別区設置協定書づくりであり、特別区設置の是非を議論することではありません。
- ・議事録を調査した結果、山中委員の発言は、協定書づくりに立った視点ではなく、制度改革の是非に関する入り口論に終始し、協議会委員としての職責を十分に踏まえていません。また、私から再三、注意したにも関わらず、制度改革の是非に関する発言はやむことはなく、是正されませんでした。
- ・このままの状況であれば、法定協議会の目的に沿った円滑な運営を行うことは、大変難しく、規約に基づく委員の推薦方法を見直し、協議会の目的に沿い、職責を果たす委員を選出すべきであると考えます。
- ・なお、特別区設置に関して反対の意見など入り口議論については、法定協議会ではなく、府市の両議会で、特別区設置協定書を基に、議会でしっかり議論を行えばよいと考えます。

## 第5回

基礎でできることはできる限り基礎で。」という考え方のもと、府の事務の市町村への移譲を推し進めておられるというふうに理解をしております。

そうした中で、特別区が担うべき事務事業について、特別なルールのもとで今検証をしている、検討をしているということでございますが、これらは府内の他市町村への影響を考えることなく進められているのではないかということあります。

新たにつくろうとしている特別区と他の府内市町村との関係がどのようになっていくのかも明確にすべきであるというふうに考えております。

要は、局所的な判断ではなく、大所高所から検討すべきというふうに思っております。

以上、述べました立場から、事務局から提案されております8項目のそれぞれの具体的な項目につきましては、何度も申し上げておりますように、いわゆるパッケージで示すとされております財政調整や財源、その他の条件とセットでなければ判断ができないということでございますので、現時点ではそれぞれの方向性について述べるのは差し控えさせていただきたいというふうに思います。

以上です。

(浅井会長)

最後に、共産、山中委員からお願いいたします。山中委員。

(山中委員)

日本共産党の、この8事業に対する考え方を申し上げさせていただきます。

先ほどから指摘されておりますように、財源ですか、人的資源がどの程度になるのかということが伴わない中での議論ですので、必ずしもこれ、どれがいい、どっちがいいということを我々も判断は、今の時点でできませんし、そういうことはなかなか申し上げられませんし、協議会としても、これ判断できるものではないのではないかということは、前提に申し上げたいと思います。その上で、特に児童相談所などについて、我々の考えを申し上げたいと思います。

前回も申し上げましたけれども、児童相談所を特別区単位に設置するということを必ずしも否定するものではありません。そこまで要るのかどうかというような議論は要ると思いますけれども、それは否定はしませんけれども、何よりも大事なことは、質が担保されるのかどうかということが、とりわけ児童相談所の場合には、子供の命にかかわりますので、これが大事になってくると思います。どんなことがあっても、今よりも業務の中身が落ちるようなことがあってはいけないというふうに考えます。

その意味で、事務局案ですと、特別区単位にした場合に、緊急時の対応体制が専門人材の確保、施設の確保などを全て備えることが難しいのではないかというふうに書いていますけれども、その上で、施設の広域的な確保と調整の仕組みを検討することが必要というふうになっていますけれども、これでは質は担保されないというふうに思います。

前回の協議会でも、設置認可、生活指導、整備などを含めた施設の所管と、児童相談所の設置所管は同一でなければという発言が、こども青少年局、こども相談センターのほうからありましたけれども、これは当然だというふうに思います。やっぱり児童相談所は、

受け皿となる施設がきちんとなければ成り立たない事業だというふうに思います。そうでなければ、現在の区役所の子育て支援室の窓口に、ちょっと毛が生えた程度という、そういうイメージで児童相談所を捉えては絶対にいけないというふうに思うわけです。

調整機関をつくればいい、広域的に施設を配置をして、調整機関があればいいじゃないかという議論はあるかもしれませんけれども、そして現在、実際に大阪市と堺市などで連絡を取り合ったりとかということはされているようですけれども、それはやっぱりそれぞれにちゃんと自前の施設があつてこそ、ちょっと融通をしあつたりとかという、そういう連携だというふうに思います。

今も大阪市の児童相談センター、例えば愛知県とかまで養護施設、空きないかと当たつたりしているわけですけれども、それは自分ところにもあるから融通しあえるということでの連携だというふうに思います。それがなくて、調整機関だけということになってしまえば、当該の自治体だからこそ、どんなことがあってもこの子を措置しなければならないということになりますが、調整機関の場合は、じゃあ、こっちは断つてしまおうみたいなことにならないかという心配があります。これは命にかかわりますから、絶対にあってはならないというふうに思います。

それから、もう一つですけれども、施設整備をしていく上でも、やっぱり児童相談所と、それから施設を所管するところとが同一であつてこそ、例えば情緒障がい児短期治療施設など、非常に専門的だけれども、必ず必要な施設に関して、その自治体を見通して、これから、あるいは現在、そういう保護や援護を必要とするこどもがどういうふうになっていくのかということを見据えて、定員増だとか、あるいは増設の必要性みたいなもの、そういう政策に反映されていくと思いますけれども、児相とそういう施設の所管とがばらばらになつてしまふと、そういう施設整備も、誰が責任を持って行うのかということが止まつてしまふというふうに思います。

それともう一つは、先ほど言いましたように、児童相談所というのは、やっぱり施設がなければ成り立たない事業ですから、施設はありませんと、一時保護所は広域でやりますというような、事業の成立がすごく不確定のような児童相談所を、国が一体認めるのかどうかという、そういう問題も出てくるというふうに思います。

したがって、もし、この児童相談所を特別区でやるという案で、8月にパッケージで提案をされるのだとすれば、施設は広域でなどという、そういう提案ではなくて、やっぱりきちんと必要な施設や、専門的人材の確保を前提にした、そういう案で示していただきたいというふうに思います。それが児童相談所についての意見です。

あと、少しづつ全部申し上げますけれども、保健所、保健センターについては、これは私どもは平成12年に、今まで24保健所だったものを、1保健所、24保健センターにするときにも、大変反対をいたしました。ですから、これはできるだけ身近にあるという点では、特別区に設置をするということは必要なことだというふうに思います。24保健所でなくなつてから、環境監視などの面で非常に不便になつておりますので、これは必要なことだというふうに思いますけれども、しかし、現在の体制になつてから、非常に久しいこともありますし、必要な人材、あるいはもちろん財源が確保できるのかというのが最大の問題だというふうに思います。

都市計画についてですけれども、これは先ほどから議論がありますけれども、東京都区同様、広域自治体に具体的な都市づくりに必要な権限を集約するということになれば、まちづくりに関しては、一般市並みの権限さえなくなるということであって、中核市並みの権限ということとは矛盾することになります。用途地域の指定というのは、非常に身近なまちづくりにかかわることであって、ニアイズベターということとは、これは大きく矛盾するのではないかと。しかし、一定の権限を付与しようとすれば、当然、法改正が必要になるだろうというふうにも思います。

次、下水道ですけれども、これを特別区に分けるということをできないのは、もう言うまでもないというふうに思いますけれども、前回、申し上げましたように、広域自治体にない会計は下水道と別という提案が、全く水道と同じ御提案だということで、使用料の値上げなども危惧されますが、これはやっぱり基礎自治体でやるべきというふうになっているものを、なぜ広域に持っていくのか。前回お伺いしましたら、施設の統廃合の必要性ということではなくて、広域にするメリットはないというふうに思います。

また、下水処理をしているだけではなくて、結構下水処理場の上部利用ということで、幾つかの下水処理場では、屋上庭園とか貸し農園とか、非常に地域の方々にとっても身近な施設でもあるわけでして、これは数年前、大阪市の下水処理場の上部利用のところが、指定管理者が解散をしたということで、いきなり貸し農園の使用を中止ということがありましたけど、そのときにも、やっぱり身近だったからこそ運動をして、今、復活をしていますが、こういうことも遠くに持つて行ってしまうというのは、ニアイズベターとは矛盾するのではないかと思います。

それから、国民健康保険ですけれども、特別区単位というふうにもしてしまえば、企画や中枢事務の部分でコストが割高になるでしょうし、保険料が特別区間で違うのは困るというのも理解はできます。しかし、国民健康保険料というものは、やっぱり市民の暮らしのかなり大事な部分であって、例えば、特別区が自分のところは法定内繰り入れを増やしても保険料を下げるというような、地域の本当に実情に応じた施策の展開が、一方で発揮できる分野ではないかというふうにも思います。そういう大事なものについては、違っては困るということであれば、水平連携だとかいう、そういう面倒なことをしなくとも、政令市のままでよいのではないというようなことは、ここでは改めて思います。

以上、いろいろ申し上げてきましたけれども、分けられないものを広域に持つていってしまっては困るというところで、実際にはより遠ざかっていってしまう、また、特別区に分けることで、質の担保ができなくなるのではないかという不安がたくさんあり、そして、法改正も山ほど必要になるなど、具体的に考えれば考えるほど、大阪市を分断するということが非現実的で、無理といつてもいいのではないかということを改めて思いました。

以上です。

(浅田会長)

ありがとうございました。ただいま5つの会派から御発言をいただきました。これから委員間の協議に移りたいと思いますけれど、今、聞かせていただいたところ、少なくとも4つの会派の皆さんにおかれましては、8つの事業についての御見解を表明していただい

# 第17回

(浅田会長)

それでは最後に共産山中委員の方からお願ひ致します。

(山中委員)

会長。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

大変お疲れだと思いますけれども、最後です。よろしくお願ひ致します。私たちは一貫して、統治機構という形の問題よりは、やはり市民の暮らしがどうなっていくのかという中身が一番大事だということを申し上げてきました。その観点からお伺いを致しますけれども、やはりこのパッケージ案を見せていただいてわかつてきのことっていうのは、特別区になれば、ニアイズベターなんだとか、市民サービスよくなるんだということがいわれてきたけれども、それは絵空事だったということが随分見えてきたんではないかというふうに私どもは思っています。

まず、特別区の裁量経費の試算というのが出ています。全ての特別区において、住民が施策選択出来る裁量経費を配分ということで、そういう試算が出てきますけれども、この裁量経費を特別区ごとに見せていただくと、まずその前に平均で1人当たり4万6000円、特別区ごとに見ると1案のD区では4万円というそういう金額になっています。この財政調整の一番最後に出てきます府内の市町村の裁量経費を見てみると、最も高い摂津市が約10万円、主なところでは豊中市の6万3000円、吹田市の6万2000円などと比べても、中核市並の権限といいながら非常に見劣りがするというふうに私は思いますけれども、このあたりはどのように認識しておられるでしょうか。

(府市大都市局白波瀬大都市制度担当課長)

会長。大都市制度担当課長白波瀬。

(浅田会長)

白波瀬課長。

(府市大都市局白波瀬大都市制度担当課長)

裁量経費の府内都市と特別区の数量、数値を比較されていると思いますけれども、数値の算定方法につきましては、特別区は一般会計ベースで算定しておりますのに対し、府内都市につきましては普通会計決算を用いて算出するなどベースが異なっておりますため、

下、コスト計算をしたものであります。今後、各施設、各組織の人員配置などの条件が固まってきた段階で、具体的な配置計画を検討していくこととなります。以上でございます。

(山中委員)

会長。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

はい。ですから微妙な人数なんかはこれから配置で変わっていくでしょうが、庁舎の考え方はこういうことでいくってことなんですね。やっぱりこれは基礎自治体としてのね、あるべき姿ではないというふうにいわざるを得ないというふうに思います。先日大阪市会の財政総務委員会で新潟と長岡に行政視察に行ってきました。長岡市ですけれども、大阪市と違って分割ではありません、市町村合併の結果ですけれども、三度にわたる市町村合併で、長岡の場合、本庁機能が7ヶ所に分散したっていうんですね。最初は長岡も同じような発想で、庁舎作らなくってもやっていけるんじゃないかっていうことでやってみたけれども、やっぱり市民にとっても職員にとっても不便だということで、131億円かけて、人口28万ですけれども、131億円かけて庁舎が建設をされていました。ですから庁舎なんてどうでもいいっていうと、何かこう聞こえはいいかもわかりませんけれども、やっぱり実際に出来上がった基礎自治体の姿を考えた時に、その10も越えるような庁舎が分散していて、一体どこへ行けばいいのか、市民のみなさんがわからないなんて、そういう庁舎の姿っていうのはあり得ないだろうというふうに思います。ですから結局、特別区を立ち上げようと思えば、庁舎建設はやっぱり不可欠だということに、私は本来ならざるを得ないというふうに思います。そうなれば、例えば50万人の東大阪市は先日庁舎建設に226億という数字が出ていましたがこれからはじき出す、あるいは住吉区役所の建て替え単価からはじき出すなどすれば、やっぱりこれだけで1000億を超えるということに、初期投資がなっていくわけです。

先程議論もありましたコンピューターシステムの改修なんかも非常に大きなもので、こういうイニシャルコストを捻出、とても出来ないから苦肉の策で作った案だとしかいえないというふうに思います。先程冒頭の橋下市長の大坂市長でしたっけ、市長と市会議員がなくなる以外に何かなくなるのかっていう問い合わせに対して、自民党さんからは一体となって築いてきた行政サービスがなくなっていくんではないかっていう、そういうお示しの仕方がありました。それと関連をして、私はやっぱりこう、自前の庁舎もない、自前のシステムもない、あるいは普通財産の活用も、その自治体の判断ではやっていけないという、半人前の自治体になってしまい、まさにその求められている自主的で自律的な基礎自

治体というものは、大阪市域からやっぱり消えてしまうということが、このことで示されているのではないのかなあというふうに思います。いずれにしても財産の分割を見ても、庁舎の問題を考えても、この特別区への分割というものが、いかに非現実的であるかということが改めてはっきりしたのではないかということを申し上げて、今日の質疑を終わらせていただきます。

(浅田会長)

これで本日予定の質疑は終了致しました。今後の協議会の進め方などにつきましては、9月27日、金曜日、午前10時から大阪市役所で代表者会議を開催致したいと思いますので、各会派代表者の方につきましてはよろしくお願ひ申し上げます。

(松井委員)

会長。ちょっと資料確認していいですか。

(浅田会長)

松井知事、どうぞ。

(松井委員)

今回の協議会に出てきました、自民党さんの、ちょっと資料の確認をさせてもらいたいと思います。

(浅田会長)

はい。

(松井委員)

僕は現在の府市統合本部がバーチャル大阪都ということで、考てるんですけど、この資料の中にですね、大阪市がそのままでも実施される取り組みとして、AB項目、やればこれだけ効果があるじゃないかということで出てるんですけど、これ統合本部マターでもあるんですけど、これはAB項目はもう自民党さんとしては賛成ということでいいんですね。

(花谷委員)

さっき答えたやん。

(松井委員)

だから、それやったらこういう資料はやめてと、これ答えてよ。どやねん。

# 11月 第8回

(山中委員)

いつも申します、お疲れだと思いますけれども、最後よろしくお願ひいたします。

前回も質疑をさせていただいたように、私どもは、大阪市を解体して、特別区に分割をするということは、人件費ですとか、議会費、システム経費などなど、ランニングコストの増に加えて、膨大なイニシャルコストを要することなどから、これは無理と言つていいというふうに思っていますけれども、今日は、その上で、さらに幾つか看過できない問題について質問させていただきたいと思います。

まず、特別区間の格差の問題についてです。パッケージ案では、歳入の差ですね、これが財政調整前であれば、最大4.5倍であるものを、財政調整して1.2倍にまでできますよという、そういうシミュレーションをされています。試案1に基づいて申し上げますけれども、A区では、財政調整前の歳入は1,208億円であるものが、調整後603億円と、50%に落ち込み、人口1人当たりにいたしますと、財政調整前は7区中2番目ですけども、調整の結果、最下位になる。また、C区も調整前の歳入は1,401億円ですけれども、調整の結果492億円、何と、35%までに下落をする。1人当たりでは、一番高かったものが4番目になるということになっています。ずっとご確認されているように、それぞれが中核市並みの独立した基礎自治体ということになるという前提なわけで、そういう中で、これほどの財政調整が一体、許容の範囲を超えないのか、大都市局が理解を求める必要があるというふうに言われていましたけれども、これほどの調整は、理解の範囲を超えていたのではないかと思いますけれども、いかがでしょうか。

(浅田会長)

白波瀬課長。

(府市大都市局白波瀬大都市制度担当課長)

財政調整制度につきましては、特別区間に税源の偏在がある中で、歳入格差を是正しまして、特別区が新たな事務分担に応じたサービスを提供できるよう、財源を配分するものでございます。

また、現行の政令市制度のもとにおきましても、市域全体で財源調整がされているわけでございまして、ご指摘のような歳入額の調整につきましては、歳出に見合う必要な財源を配分した結果ということでお示ししているものでございます。

(浅田会長)

橋下委員。

(橋下委員)

これ、委員ね、今の24区体制でも差はあるんですよ。それが今、大阪市役所のほうで予算編成しているので、その格差とか、財政調整の姿が見えないだけであって、こういう形できちっと、特別区というものを設置して、それぞれの収入とか財政調整の姿を住民の

皆さんに見てもらうというところが住民自治のままで根幹だと思うんです。いろはのいだと思うんですよ。今だって、24区でものすごい格差がある中、これを大阪市長の予算編成の中で、相当是正しているんですから。だから、これ5区、7区案よりも、24区案のほうが格差はものすごいです。それを無理やり大阪市長の予算編成権で格差を是正しているわけで、どっちがいいかといったら、きっちり明らかに見えるほうがいいと思いますよ。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

今日は、事務方への事実の確認が基本だというふうにお伺いしますので、あれですけれども、今、大阪市の24行政区は、基礎自治体ではありませんので、それだけ申し上げておきたいと思います。

さっきご説明ありましたけれども、やっぱりこれはとても容認されるようなものではないというふうに思います。もちろん、それが一定は新しい基礎自治体を運営していくようにしようと思えば、そういう財政調整必要になるとは思いますけども、容認できるようなものではないというふうに思います。

私、いつもご紹介するんですけども、世田谷区の区議会議員の方が、ブログでこういうふうに言っておられます。財政調整制度について、ブログで区民の皆さんに説明をされた後で、港区、渋谷区は税を取られるばかりで分配はゼロ、交付金には全く依存していない。世田谷区の歳入に占める交付金の割合は11%で、ゼロの次に低い数字。しかし、荒川区45%、葛飾区44%、墨田区43%、足立区41%と、都の交付金依存度が高い区が並んでいる、つまり自主財源以上の区政運営を行っているというわけです。こういう23区一体という制度は、もういいかげんやめてよと、世田谷区としては考えているわけですが、23区の中には、その制度におんぶにだっこで、これがなくなったらやっていけないという区があることも事実。そういう区は、その区の財源に見合った、それなりの運営をすればいいんじゃないのと思うのですけれども。こういうふうに書いておられるわけで、必ずそういう声が出てき、しんどい区は、本当に肩身の狭い思いをしなければならないでしょうし、同時に、それを補っていくような、そういう普通財産の格差も、前回も少し申し上げましたけれども、大きな問題だというふうに思います。

これ、パッケージ案によりますと、普通財産については、基本的に所在の特別区に張りつけるということになっています。各特別区の普通財産ですね、承継される普通財産について一覧出していただきました。今の簿価というか、台帳価格でいいますと、B区は628億円、1人当たり15万7,000円であるのに対して、E区は19億円ですね、1人当たり4,000円、これ39倍の差があるわけです。このいただいた資料でいきますと、例えば、A区というのも、非常に普通財産多いですし、大きいですし、中身を見ますと、例えば、元扇町高校、これ、台帳価格109億円とか、元梅田東小学校90億円とか、元大阪北小学校66億円など、こういうのは、売却することがいいかどうかは、それは議論があると思います。是非は別としても、売却可能な財産がずらっと並んでいる、そういう

うA区がある。一方で、先ほど言いました19億円で、1人当たり4,000円というE区は、19億といったって、売却できるかなというようなものが逆に並んでいるわけです。パッケージ案では、それだけでは大変だと思うんで、再配分の方法を考えるというふうにはされていますけれども、やっぱり、一旦配分したものをまた取り上げるなんていうことは、地方自治体としての権利や権限を侵すことになるのではないかでしょうか。

(浅田会長)

井上課長。

(府市大都市局井上資産調整担当課長)

財産は長年にわたりまして市民が築き上げてきた貴重なものというところから、住民が身近なところで決定いただけるよう、その財産の承継案を提案させていただいたところでございます。

お示しいただきました各特別区に分配した普通財産の調整につきましては、一定難しい面もあるのではないかと考えておりますし、偏在により生じる格差をどう埋めるかといった仕組みにつきましては、協議会でのご議論も踏まえながら、どのような仕組みがよいかについて、今後さらに検討を進めてまいりたいと考えております。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

前回も申し上げましたけれども、やっぱりそれが独立した基礎自治体となる、そのときに、これはこの基礎自治体のものですよというふうに分けておいて、後で、いや、実際にはいざとなったら一部分取り上げるとかということは、やはりそれは基礎自治体の自立した権利や権限をやっぱり侵すというやり方であって、そういう仕組みはつくれないと思います。ずっと、このことをお聞きしてるので、答弁全く変わらないということは、そういう仕組みというのは、もう編み出せないというふうに私は思います。

ですから、今も本市は毎年一定、未利用地の売却などで赤字を補填し、収支を償っているわけですから、これ、7区なり5区に分割をされて、ランニングコストは増えていく中で、売却する財産のない、そういう特別区は、やはりこれまでどおりの施策を実施することさえ厳しいというところが出てくることは、避けられないと思いますし、単独事業である敬老優待バスなどは真っ先にやり玉に挙げられていくのではないかと、そういうことを私どもは思っています。

そして、何といいましても、やっぱり特別区がそういうふうに財政調整しないといけない、普通財産も分けたけれども、またもう一遍考え方直さないといけないという形で、自立した、そういう基礎自治体とはなり得ないと、この点一つとっても、そういうことだと思います。

基礎自治体の姿、一人前の基礎自治体としての姿という点で、もう少し幾つかお伺いを

(山中委員)

お答えいただいたように、市町村事務ですね、市町村が行うものだと。東京のことをおっしゃいましたけれども、東京は全然違いますね、大阪の今やろうとしていることとは。東京の場合は、東京都消防庁というんですか、東京消防庁というんですか、それがごく一部の地域を除いて、別に23区だけではなくて、東京消防庁が管理執行しているということとして、大阪の場合、このご提案では、都消防庁という、消防局とか、消防部か知りませんけども、そういう名前になったところで、そこが管理するのは、現在の大阪市域だけであって、府下には29の消防本部が並立するということになるわけです。ですから、今、大阪市消防局となってるものと、大阪都何とかというふうに、看板が変わるだけではないかというふうに思うんですけども、都に移管する意義とかメリットというのは、何なんでしょうか。

(浅田会長)

片岡課長。

(府市大都市局片岡事務事業調整担当課長)

お答えいたします。消防事務につきましては、第3回から第5回の協議会におきまして、事務分担、主な論点としてご議論いただいたところでございまして、その内容も踏まえ、パッケージ案では、現在の大阪市内の消防力の維持、大規模災害等、大規模災害時の消防力の確保、ハイパーレスキューチーム等の機能強化を図る観点から、現在、大阪市消防局が実施している消防事務を広域自治体の長である知事が管理執行することと整理したものでございます。

以上でございます。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

だから、結局、市町村事務ではあるから、本来だったら中核市並みという以上は、当然特別区なんだけれども、これまで大阪市一帯でやってきて、大阪市一帯で力をつけてきた、その統一性が失われてしまうという理屈で、都に移管という言い方をしている、一方ではやれ政令市や、都道府県の事務でも、住民に身近なものは特別区でだとかという言い方もなさりながら、統一性が失われますといって、市町村のやるべきことを都を持っていくと、まさにご都合主義ではないかなということを申し上げておきたいと思います。

それは、下水道事業も同じだというふうに思うんです。料金も、全く府下市町村はばらばらであり、前も申し上げました、大阪市は2番目に安いという中で、これは都に移管したところで、府域下水道との統合について、展望があるわけではありませんね。ただただ、特別区に分けられないからということにすぎないということだというふうに思いま

す。ですから、結局、こうして見てみると、大阪市を解体することは、やっぱり無理なのではないかというふうに思います。

最後ですけれども、港湾事業についても、少しお伺いをしておきたいと思います。

港湾事業も、これに移管ということですけれども、それは経済にとってプラスになることなんでしょうか。

(浅田会長)

片岡課長。

(府市大都市局片岡事務事業調整担当課長)

お答えいたします。新たな大都市制度のもとでは、大阪都市圏の成長を支え、大阪全体の安心・安全を確保する役割を新たな広域自治体が担い、世界的な都市間競争に打ち勝つ「強い大阪」を実現することを目指しているところでございます。

このような考え方のもと、港湾については、大阪の成長を牽引する広域的な都市基盤であることから、その管理に係る業務については、広域自治体が港湾管理者となって実施することと整理しているところでございます。

以上でございます。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

そうおっしゃるけれども、府が管理している堺泉北港と大阪港とでは、成り立ちも、取り扱い貨物も入港船舶も非常に大きな違いがあるというふうに思います。堺泉北の主要な取り扱い貨物は、原油やLNGなどで、船舶もプロダクトオイルタンカーであるということに対して、大阪港の場合は、身の回り品から電機機械、染料、塗料などが主なもので、また外航入港船舶も圧倒的に大阪港の場合はフルコンテナ船ということです。外貿コンテナ貨物は、これ2012年ですけれども、大阪港がコンテナ個数で212万TEUであるのに対して、堺泉北は2万TEUと、1%にも満たないわけで、これが一緒になったからといって、特に、インパクトがあるというわけではないというふうに思います。このことによって、貨物が増えるというわけでもなければ、いわんや成長力が高まる、国際競争力が高まるということはないというふうに思います。結局、大阪市を解体して、いろんなことをしたとしても、そのこと自体が経済をよくしたり、成長に役立つということではなくて、やっぱり政治の中身の問題であるというふうに思います。

そして、何よりも、繰り返しますが、都構想は市民にとってデメリットばかりな上に、125の法律改正を含めて、実現可能性の極めて低いものだということを申し上げて、質問とさせていただきます。

# 第9回

いただけるということですが、こうした点もしっかり織り込んで示していただきたいというふうに思っております。

次に、コストと効果額について申し上げます。

とにかく、コストは過少に見積もられた案、効果は過大に見積もられた案になっております。コストにつきまして、人員もお金ももっと必要でございます。人件費の問題、特別区の新庁舎の土地代・建設費などなどでございます。それでも7区案では2,200人の人員不足ということになっておりますが、それはコストとして計上されておりません。

一方、効果額は過大に見積もられております。府市統合本部議論による経営形態の変更、市政改革プランに伴う削減効果額など、関係ないものも含まれております。

以上、きちんと効果もコストも精査して示されるべきであるというふうに考えております。

その他の事項について申し上げます。

移行には一定の期間が必要であります。システム開発、庁舎整備、法改正等。住民投票後でないと、具体的な実施設計等に入ることができません。我々としては、実態が伴った時点での法的効果を持たせるべきであり、法制度的にも物理的にも平成27年4月実施は無理であるというふうに考えております。

また、制度発足から首長、議会等、全ての制度がそろうという間に、空白期間が生じております。特別区は住民の生活に直結したサービスを提供する自治体でありますので、空白期間があるということは、住民生活の混乱に直結しますので、何らかの回避策を考えるべきであるというふうに考えております。

以上であります。

(浅田会長)

それでは次に、共産、山中委員からお願ひいたします。

山中委員。

(山中委員)

それでは、この間のパッケージ案の質疑を通じて、パッケージ案に対する日本共産党大阪市会議員団の見解を述べさせていただきます。

まず、効果額についてですけれども、これまで大阪市を解体して、大阪都にすれば二重行政の解消で4,000億円を生み出せるというふうに言われてきたわけですけれども、パッケージ案では706億円、資料の1ページに、都政新報の2013年8月23日付を引用させていただきましたけれども、余りにもささやかだと、この程度の制度設計のために、大騒ぎをしたのかと、大変手厳しい評価をしています。しかも、この706億円も、そもそもの民営化や市政改革プランに基づく経費削減を含んでいることなどから、ずっと誇大広告だ、盛り過ぎだ、粉飾だという声が上がり続けています。

私たちは、同種のものが府と市にあっても、それがきちんと利用されれば二重行政などではなく、そんなレッテルを貼って統合などするべきではないと、百歩譲って、統合するとしても、それは別に府市再編しなくてもできるだろうというふうに考えていますけ

校、元梅田東小学校、元大阪北小学校というふうに、市民みんなの貴重で、しかもかなり大きな財産が特定の特別区に集中をして、一方でほとんど財産らしい財産のないという区もある、こういうことが一体、市民の理解を得られるのだろうかというふうに思います。けれども、一方で、一旦特別区に配分したものを調整するなどということも、これも考えられない、不可能だということも繰り返し申し上げてきました。

それで、理解が得られないという点では、歳入の格差と、それを埋めるための財政調整も余りにもひどいというふうに思います。試案1では、最大4・5倍の歳入の差がある、5倍を超える試案もありますけれども、それを1・2倍にまで縮めるために、新たな矛盾をつくり出していると言わなければならぬと思います。

5ページにおつけしましたけれども、A区では、調整の結果、50%に歳入が落ち込み、C区に至っては35%にまで落ち込む、こういう格差の顕在化そのものも問題だと思いますけれども、これほどまでの財政調整が理解を得られるのか、その許容範囲は超えているのではないかと思います。

結局、明治22年以来、大阪市という一つの自治体として行ってきたものを五つとか、七つとかの基礎自治体に分割することは無理でしかないということになると思います。実際に、78もの事務を一まとめにした一部事務組合をつくるとしていることもまた、その無理のあらわれだと思います。都に持っていくこともできないけれども、特別区に分けることもできない、全部一部事務組合で片づけるしかない、こういうことだと思いますけれども、一体何のために分割するのか、特別区をつくるのかということになります。これも大きな矛盾のあらわれだと思います。

特に、国民健康保険は、確かに、特別区ごとにするのも問題ありでしょうけれども、一部事務組合にしたらして、ものすごく複雑な問題が起こります。155億円という累積赤字をどうするのか、現在の保険料の水準を維持しようとすれば、一般会計からの繰り入れ、今年度は179億円ですけれども、これが必要になってきますが、これをどう負担し合うのか、保険料は統一するとしても、所得階層に偏りがあることから生ずる特別区間の保険料徴収額と給付のアンバランスをどうするのか、これ、どれ一つとってもクリアできるとは思えないほどの問題だというふうに思います。

それから、区庁舎の問題も、パッケージ案のように、小学校2校分も、3校分も民間ビルを賃借して、細切れでタコ足の庁舎になれば、どの用事のときにどこへ行けばいいのか教えてもらったビルは一体どこにあって、どうやって行ったらいいか、区民が本当に困ることになるのは目に見えています。やっぱり住民に身近な基礎自治体である以上、しかも中核市並みとうたっている以上、庁舎の建設は不可欠ということにならざるを得ないと思いますけれども、そうすると、初期コストが2,000億円という膨大なものになります。仮に、庁舎をつくらないというパッケージ案によっても、640億円ということであり、さらに児童相談所の議論で出ているように、一時保護所が全特別区に必要ということになって、それを考慮に入れる、それを整備するということにすれば、パッケージ案のような初期コストで済むはずはないというふうに思います。

こうした初期コストは、都構想さえなければ必要ないお金であるわけで、こんな無駄遣いも市民の理解は得られないと思います。

なお、パッケージ案で、新たな大都市制度を実現の意義として掲げられている成長エンジンとして日本を牽引、都市間競争に打ち勝ち、世界から人・物・金を呼び込む大阪という成長戦略については、これまでずっと同じようなことを言ってきたわけですが、大阪になればうまくいくなどということは、根拠も説得力もない話だというふうに思います。

大阪の経済をよくするためには、市民の懐を直接温めていくことだというふうに思います。労働者の賃上げ、中小企業対策の強化、福祉施策の拡充などで内需、消費の拡大を図るなど、統治機構云々ではなく、政治の中身、施策選択の問題だと申し上げておきます。

いずれにしても、どの論点から見ても、大阪市廃止、特別区への分割は市民にとってはデメリットだらけであると同時に、ほとんど不可能な絵に描いた餅であると言わざるを得ないと申し上げ、発言いたします。

以上です。

(浅田会長)

それでは、今から3時半まで休憩して、その後、委員間協議に入りたいと思いますが、私のほうから、あえて一言だけ申し上げたいと思います。

そもそも、法定協議会は何のためにここに皆さんお集まりかということをもう一回ご認識いただきたいと思います。規約の中に書かれてある、すなわち、大阪府議会が機関決定して、大阪府が団体意思としたもの、大阪市会が機関決定して、大阪市が団体意思としたもの、それが書かれてある規約であります。規約を実現するために寄っているのが皆さん方、委員の皆さんであります。したがいまして、半年前の議論、1年前の議論をここでされるというのは、私としては協議の対象外というふうに認めざるを得ません。これはもう府にしても、市にしても、府議会にしても、市会にしても、団体意思、あるいは機関決定をして、協議会を開催して、特別区設置のために協定書をまとめると、協定書の中には八つの項目を書かれてある、我々に与えられているマンデートはそれだけであります。その以前にさかのぼって、特別区は不要であるとかいう議論は、もう終わっております。そういうことを改めてご認識いただきたいと思います。

それでは、30分から再開いたします。

< 休 憩 >

(浅田会長)

それでは、ただいまから各委員間の協議に移りたいと思います。今の各会派の意見開陳を聞かせていただきまして、こちら並びに事務局が書きとめることのできた論点について申し上げますと、まず、事務分担のところでは、中核市並みの事務分担について、児童相談所に関しては、一時保護施設も一体的にやる必要があるのではないかというようなことが論じられました。それと、教職員の人事権についても、この中核市並みの事務分担というところで論点であったというふうに把握いたしております。

それから、職員体制のところの中核市モデルの妥当性ということに関して、いろいろ意見開陳があったように思います。

# 第十一回

(浅田会長)

白波瀬課長。

(府市大都市局白波瀬大都市制度担当課長)

道路公社の解散に伴う三セク債につきましても、大阪市の既発債として、新たな広域自治体が承継し、償還を行うこととなります。

新たな大都市制度移行後におきましても、駐車場収益をもって償還していくスキームは維持する必要があると考えておりますと、特別区の駐車場収入につきましては、新たな広域自治体の償還するための財源として充当していただくことになるものでございます。

このため、財源を充当するための、新たな組織は特に必要ないというふうに考えております。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

ということは、それ用のお財布も組織もつくらずに、とにかく特別区が売り上げと不足分を直接広域に納めていくと、そういうふうに理解をさせていただきます。

これが市営住宅でも同じことが言えるというふうに思います。市営住宅は、所在の特別区ごとに分けるというふうにしておりますけれども、これも2,060億円という起債が、これも一括ですので、住宅ごととか、特別区ごとにこの起債を分けるということはできません。古い住宅もあったり、新しい住宅もあって、これも不公平だなとは思うわけですけれども、とにかく全住宅使用料をプールして起債をしていっている、こういう種類のものですね。ですから、住宅使用料をプールして、起債償還に充てていくという、これも大きな作業ですので、まとめ役が要るんじゃないのかなというふうに思うんですが、今のご答弁でいくと、これは何か、特別区がそれぞれ家賃を広域に持っていくと、そういう形になるのかなと、何かこう、半人前だなという感じがするんですけども、駐車場にしても、市営住宅にしても、分けるということもできない以上、そういうことになるんでしょうかというふうに思います。

水道事業についても、今回の新たなご提案では、特別区には分割できないので、今度は法律を改正してまで、一部事務組合にするですか、それから普通財産についても、これまでずっと地域の実情に合った活用方法を住民みずからが身近なところで決定できるよう特別区に承継というふうにしておられました。で、まあこの差ね、格差がひど過ぎるということは、ずっと我々申し上げてはきましたけれども、ここへ来て、今度は、地域で活用方法を決定するという、そういう比較的聞こえのいいことが突然、一転をして、もう目ぼしい土地は共同利用にして、平成30年度までにはもう売ってしまうという、そういうことになって、これも一部事務組合です。ですから、今回の追加で出されたものだけでも、実態に合った承継がとてもできないとか、もう分けられなくて、あれもこれも一部事務組

合だったりということがどんどん出てくるわけです。

私どもはやっぱり、これでは何のために大阪市を分割するのかということになりはしないかというふうに改めて思うわけです。

浅田会長が頻繁におっしゃるとおり、確かに、この協議会は特別区設置についての協議を目的にしている、そういう規約になっているということは承知をしていますけれども、やっぱりこの間、10回、11回議論をしてきました、議論をすればするほど、特別区設置の意義が失せていくばかりか、次々と、細かく考えれば考えるほど、矛盾や困難なことが出てきて、一歩も前に進めない、だからこそ我々は、ずっと同じところにいるんだと思います。一歩も前に進めない状況です。住民の暮らしに直接かかわる基礎自治体が一体これはどういう姿になっていくのかということが、あれも決めてない、これもわからないという状態で、この四つの試案の中から一つに絞り込むということは、到底できないということを申し上げて終わらせていただきます。

(浅田会長)

これで、本日予定の質疑は終わりました。

次回の協議会では委員間協議を行いたいと考えておりますので、この後、第4委員会室で開催させていただきます代表者会議で具体的な進め方についてご相談させていただきたいと思いますので、会派代表者の方はよろしくお願い申し上げます。

何か、そのほか、ご発言はございませんでしょうか。

松井委員。

(松井委員)

今日の協議会の様々な議論の中で、特別顧問、特別参与、様々、我々は知恵をいただいて、いろんなシステム改修等々も専門家の方々の、そういう技術的な意見の中で、いろいろと粗い財政シミュレーションを提案させてもらっています。特別顧問が、ちょっと適當な仕事をしてるんじゃないかと言われるのは、ちょっと、我々も、顧問、参与に就任いただいている上では、非常にこれ残念でありますので、もし、そういう質問であれば、専門家ですから、委員会で特別参与、特別顧問にもご説明する機会をぜひお与えをいただきたいと、もちろん、ご質問をしていただいたらいいと思いますので。そういう形の、ちょっと協議会での計らいをお願いしたいと思います。

(浅田会長)

そのほか、ご発言はございませんでしょうか。

それでは、本日の協議会は終わりたいと思います。ありがとうございました。

次回、第12回の協議会は、1月17日、金曜日に大阪市役所で開催いたしますので、よろしくお願い申し上げます。

## 第12回

従いまして、まして現段階での区割り案の絞り込みはできない、すべきではないということを主張いたしまして、終わらせていただきます。

(浅田会長)

では最後に、共産、山中委員からお願ひいたします。

(山中委員)

そうしましたら、日本共産党から、これまでの議論を通じて見解を述べさせていただきます。

資料5ということで、きょう発言させていただきます中身の骨子を添えさせていただいている。

まず、都構想の前提である二重行政をなくして、4,000億円を生み出すという突破口が、これがもう絵空事であることがはっきりしました。

第9回の協議会でも、府市再編による効果は、我が党の計算では、わずか9億4,000万円にすぎないと申し上げました。9回で詳しく申しましたので、繰り返しませんが、生み出されるのは9億4,000万ということになります。

次に、そうであるにもかかわらず、逆に特別区に分割することに伴う初期コスト、そしてランニングコストが膨大なものとなって、7区案では財源対策として、土地売却や基金などから1,406億円を投入しても、平成43年度までで1,515億円もの累積赤字が積み上がる、そういう始末で、全く成り立たないものだと言わなければなりません。それなら、5区案ならいいのかということになってはいけませんので、申し上げておきますと、第1に、5区案では、人口が50万人、60万人規模となるわけでして、都構想の出発点のときから、基礎自治体の最適規模は30万人だと決めつけてこられたことと大きく矛盾すると思います。

また、財政シミュレーションで、5区案なら7区案よりは早い段階で収支不足が解消するとしておられますけれども、どっちにしても再編コストは必要となる。これは、もし必要でなければ、不要であれば、市政改革プランなどに基づいて、市民サービスをカットする必要はないわけです。しかも、特別区庁舎は民間ビルに間借りするとされていますけれども、5区案であれ、7区案であれ、特別区によっては、どうやっても必要な民間ビルが存在しないことははっきりしていて、はなから成り立たない、砂上の楼閣のような話です。

これまでの議論の中では、これはコストの試算をしただけなんだというふうにおっしゃるばかりですけれども、ない、できないとわかっていることを前提にした議論にどういう意味があるのかと思うわけです。

次に、これも5区案、7区案とともにですけれども、特別区の歳入の格差、アンバランスも、これもどうにもならないものだと思います。財政調整によって、一定是正されますけれども、逆に税収の高い特別区は財政調整された結果、試案1では65%もの歳入が移転をしてしまって、35%にまで落ち込む、試案3でも37%が移転して、63%にまで落ち込むということになります。これで、それぞれが独立・自立した地方自治体と言えるのかと思いますし、住民の理解を得ることはできないのではないかと考えます。

以上、申し上げてきましたように、大阪市を解体し、特別区に分割することは、その大義、二重行政の無駄を削るとか、ニアイズベターとかいう大義が崩れた上に、コスト増による市民サービスカットなど、市民にとって百害あって一利なしだということがはっきりしてきたと思います。さらに、財産・債務の承継等、技術的にも事実上不可能と思われることも多く、区割りの絞り込み以前の問題だということを申し上げて発言を終わらせていただきます。

(浅田会長)

それでは、各会派からご意見をいただきまして、それに基づく委員会の協議に入らせていただきたいと思いますが、この際、私のほうから、改めてもう一回、発言をお許しいただきたいと思います。

何回も申し上げておりますが、この協議会の目的は協定書を作成することです。これは、大阪府議会という機関、あるいは大阪府という団体意思であります。大阪市議会あるいは大阪市という団体が決定した団体意思であります。それが協定書を作成することです。そのため、それぞれの委員の皆さんには、誠実に行動しなければならないと、6条6項、そういう規定があります。だから、協定書をつくれというのは意見ではないんです。長尾先生がおっしゃるように、意見ではないんです。私たちに求められているマンデート、委託事項です。だから、そういう前提を大きく逸脱するような発言はお避けいただきたいと思います。個別の四つの案に絞り込むことに対して、そこにさかのぼって意見がある、そういう意見は、何点か聞かせていただいております。そういうのは認められると思いますが、それ以外の、初めから全否定の議論展開というのは、法令遵守義務違反と言ってさえいいと思います。

それでは、協議会、今までのご意見を受けて、4案に絞り込むための議論を進めているわけでありますので、そういう点に留意されて、委員間で協議をお願い申し上げます。

花谷委員。

(花谷委員)

今回の財政シミュレーションについて、ちょっと1点お尋ねしたいんですけど、我々、大阪の成長、大阪を元気にする、その思いは一緒なんです。そういう意味で、広域が担う、大阪を元気にするんだという、そういう思いの中で出てきた財政シミュレーションが、全然広域で新たな投資ができる種類がないシミュレーションになってるんですね。約10年間、新たな投資はしませんと、こういうふうに宣言しているようなシミュレーションに感じられるんですけども、これについては、このシミュレーションをお作りになった方としては、どのようにお考えなんでしょうか。

(浅田会長)

橋下委員。

どうしてできないのかというのは、知事が予算を編成すればできる話じゃないですか。支援学校だって、今まででは大阪市さんに甘えてたけども、やらないといけないんだと、府が。だから、一生懸命お金かき集めて、こうやるからと、知事提案があれば、我々は審議させていただきますよ。

だから、それを制度のせいにするというのは、市長、おかしいですよ。

(浅田会長)

橋下委員。

(橋下委員)

じゃあ、解決していきましょうよ。じゃあ、そういう意味で、わかりました。

(浅田会長)

山中委員。

(山中委員)

お聞きしていて、例えば、今の差等補助の問題だとかというのは、これは統治機構の形のあり方だけとリンクさせて議論するということ自体が、非常に不毛だなと思って、私はそう思って聞いてるんですけども、それで、先ほど、西成のごみ回収の話もありましたけれども、結局、今の形のままだって、そういう話に、本当にお心を痛められた市長がおられたことによって、解決したわけでしょう。だから、別にそれが必ずしも市長の判断ということにならなくても、本当に地域で起こっている細かいことも含めて、まさに知事・市長がおっしゃってる住民の声、ニアイズベターに応えていくような中身ですよね。議会がきちんとそれに応える、そして議会がそれを吸い上げるための、例えば区政会議などの充実とかという、中身のところで吸い上げていけば済むことを、随分形とリンクをさせて議論されていることが、何か非常に不毛な議論だなという気がするんですけども。

(浅田会長)

橋下委員。

(橋下委員)

山中委員、一度、市長室で、ちょっと1ヶ月ぐらい、一緒に仕事やってもらえないですか。密室にならないようにしますんで。

なぜかといいますと、それね、山中委員ね、やっぱり市長の仕事を見てもらいたいんです。それは、さっきの、わかりやすい成人式の話、これ木下副会長は、ちょっとどこかの会合で、市長はこんな式典に来てないから、ニアイズベターじゃないとかって、あれ木下副会長あれは反則ですよ。それはなぜかといえばね、大阪市内に選挙で選ばれたやっぱり長が1人なのか、そら5人いたらね、仕事の役割分担、そら楽ですよ。式典、その選挙で選ばれた長、5人で分担するとか、それから見回りも選挙で選ばれた長がそれぞれの地域