

「大阪都構想に賛成か反対か」 では大阪問題は解決しない

林宜嗣 教授（財政学）

1. 制度改革は目的ではない

制度改革は、何のための改革なのか不明確なままに進めても良い答えは出ない。目指すべきビジョンは何か？そのビジョンに沿った具体的な目標はどのようなものか？目標に照らして現状のどこが問題なのか？その問題を解決するためにどのような戦略が必要で、その戦略としてどのような政策が求められるのか？その政策は現行の法制度では実行不可能なのか？不可能だとすれば何をどう変えれば良いのか？制度改革とはこのようなものだ。

しかし、最近の傾向として、制度改革自体が目的化し、何のための改革なのかあつげられることが多い。大阪都構想やそれをめぐると議論も例外ではない。地域を取り巻く環境が大きく変化し、現行の大都市制度が時代に合わなくなっていることは事実だ。しかし、具体的な目標や目的を持たないままに制度改革論を展開することは、時間や資源の浪費であり、市民の幸福には結びつかない。大阪都構想をめぐる議論

の何が問題であったのかについてはチャペル（経済と人間）で話をし、その要約が本号に掲載されているので、そちらを読んでもらうこととして、この論考では、大阪が抱える課題をとりあげ、大都市制度はいかにあるべきかを考えることにしよう。

2. 大阪都構想と特別自治市構想

「大阪都構想」は大都市制度改革の一つの選択肢である。この選択肢の対案として、政令指定都市の市長会が提案してきた「特別自治市構想」がある。制度上、政令市と呼ばれる大都市は、例えば神奈川県には横浜市、川崎市、相模原市の3市、大阪府には大阪市、堺市の2市、愛知県には名古屋市の1市というように、現在では全国に20存在する。

これらの政令市は他の市に比べて行財政上の権限は大きくなっているものの、「市」であることには変わりはない。しかし、政令市は人口、経済、財政規模が大きく、行政能力が備わっていることから、府県との関係は必ずしも良好で

はない。とくに大阪は歴史的にも府市の対立が目立っていた。都構想も特別自治市構想も、道府県と政令市の二層構造になっている自治体構造を、おおざっぱに言えば一層構造にしようとするものである。しかし、両者が求めている方向は真逆である。

大阪都構想は、大阪市や堺市といった政令市を廃止し、大阪府（都）に吸収しようとするものだ。つまり、現在の「大阪府大阪市○○区」を、「大阪府（都）△△区」という具合に、東京都と同じ構造にしようとする。「○○区」は行政区と呼ばれ、あくまでも大阪市の区割りであるのに対して、「△△区」は自前の税源を持つたり、区長が選挙で選ばれたり、一つの地方公共団体の性格を持たせることを考えている。これに対して特別自治市は、大都市は府県と同様の行政能力を持っているのだから府県から独立させようとするものだ。

しかし、両構想はいずれも、二重行政の排除、行政経費の節減、受益と負担の一致といった現在の行政の守備範囲を前提とした改革案であ

る。マスコミも、住民サービスは良くなるのか？行政効率への効果はどうか？といった行財政の視点で大都市制度改革をとらえている。東京一極集中が進む中、大阪、関西をどのように再生させるかという視点からの改革は見えず、大阪経済の活性化は企業誘致、観光振興、カジノといった個別の戦略に頼っている。しかしこれらの戦略効果を最大限に発揮させるためには、どのようなガバナンスやマネジメントが必要であるかを大都市制度改革の焦点に据えるべきである。

3. 中心都市と周辺都市は運命共同体

大阪市には毎日、100万人以上の人が通勤目的で流入している。堺市の9万6、063人を最大に、5万人以上の通勤者を大阪市に送り込んでいる自治体は吹田市、豊中市、東大阪市という大阪府下の市だけでなく、西宮市(兵庫県)のように県境を越えて存在し、大阪府以外からの通勤者は全体の44%に達している(05年国勢調査)。大阪市は周辺地域に雇用や消費の場を提供することで都市圏の中枢性を発揮しており、大阪市の経済機能が衰退すれば、その影響は大阪市に通勤者を送っている周辺都市の人口減少にも直結する。

生活に必要な要素は「働く場」だけではない。大阪市に限らず大都市は職場の提供の他にも、消費、娯楽、教育、医療など、さまざまな側面で地域における中枢的な役割を果たしている。大阪市の中心部に超高層マンションが相次いで建設され、その結果、大阪市の人口は増加している。しかし、これは大阪市の中枢業務機能の低下によるオフィス需要の減少と地価下落のな

せる技といえよう。たしかに、居住地で課税される住民税が大きな税収源になっている現行地方税制度では、居住者の増加は大都市自治体にとってもありがたい。しかし、東京一極集中の中で人口が減少している大阪都市圏においては、中心都市と周辺都市とが人口の取り合いをしている場合ではなく、大阪市が業務中枢性を維持・発展させ、圏域全体として競争力を強めることが不可欠である。大阪市が大都市圏域における中枢性を維持することは、周辺都市を含めた大阪都市圏域全体の盛衰にかかわる課題なのである。

しかし、100万人に達する通勤流入は周辺都市が担う生活機能があるからこそ可能になっている。大阪市の強みは周辺部に快適な居住環境を備えた都市が存在していることである。郊外部の住宅地は住民に対して多様な住宅の選択肢を提供している。居住環境は住宅にとどまらない。教育、福祉、文化をはじめとした行政サービス、自然環境あるいは郊外にある洒落たレストランなども居住環境を形成する重要な要素である。このように、大阪市と周辺都市とは運命共同体なのである。

4. 真の地域連携を実現することが大都市制度改革の最大のテーマ

このように考えると、大阪が活性化するかどうかは大阪市とその周辺都市との連携の成否にかかっているといっても過言ではない。現在でも自治体連携のための制度は存在する。しかし、一部事務組合をはじめとする広域行政制度の主な目的は行政の効率化や経費の節減だ。これからの自治体連携は、政策効果の最大化を目的と

して戦略的政策を作成し、各自治体が役割を分担する方式に転換するものでなければならぬ。

イギリスにおいて自治体連携を積極的に進めてきたのが、マンチェスター市をよびその周辺部を含むグレーター・マンチェスター(以下、GMとする)だ。GMの主要な仕事の一つは都市交通(トラム)の運営である。トラムの路線は全構成自治体に広がっているわけではない。にもかかわらず全自治体が共同で運営しているのは、企業や高い技術を持つ労働者にとってマンチェスターをより魅力ある都市にすることは、新たな雇用機会や新規投資を生み出すことを通して隣接地域にも利益をもたらすと考えられたからである。その他にも、構成自治体が所有するマンチェスター空港の拡張を進めるなどの実績も上げている。GMは依然として深刻な貧困の存在といった課題を抱えているものの、地域の人口減少に歯止めがかかり、イングラドの他の主要都市よりも高い所得水準を実現している。マンチェスターのこうした経済的な奮闘の背後に強い地域連携が存在していることは十分に考えられる。

マンチェスターが地域連携によって活性化を図っているのと同様、大阪も新たな地域連携を実現する道を真剣に模索しなければならない。それは、政策にともなうリスクや責任を分配することによって圏域全体の利益獲得を達成することであり、そのためには各自自治体は圏域全体の発展ビジョンと資源を共有し、自らの活動を修正しながらパートナーの能力の向上を図らなければならない。大阪市の将来像をめぐる議論は「大阪都構想に賛成か反対か」ではないはずだ。