

令和3年9月定例会 一般質問（概要）

令和3年12月3日（金）

河崎 大樹 議員



1. 今後の大都市制度のあり方

1-1 特別自治市に関する全国知事会の動き

（河崎大樹議員）

大阪維新の会の河崎大樹です。

大阪都構想の住民投票からおよそ1年が経過しての一般質問の機会ですので、まずは今後の大都市制度のあり方についてお尋ねしていきたいと思っております。

去る11月16日に、全国20の政令指定都市で構成される指定都市市長会が「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」なるものを取りまとめ、特別自治市制度の法制化について検討を行うように国に求めております。

指定都市市長会が提唱する特別自治市は、一層制の地方自治体として道府県がその市域内において担う事務を自らが処理するとされています。つまり、道府県から独立した形の自治体となります。

特別自治市制度については、全国知事会においても過去には特別委員会を設置し議論されたと聞いておりますが、この委員会でどのような意見が出されたのか、また一般の指定都市市長会の提言を受け、全国知事会ではどのような動きがあるか、政策企画部長に伺います。

(政策企画部長)

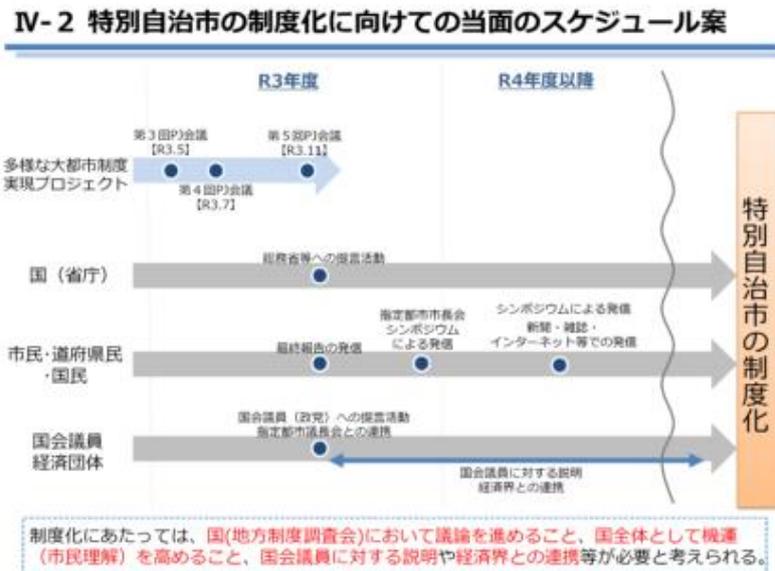
- 全国知事会では平成 24 年 2 月に地方行政体制特別委員会を設置し、特別自治市制度を含む地方行政体制に関する諸問題について協議が行われた。
- 特別委員会では、指定都市市長会が提唱する特別自治市制度について、
 - ・ 指定都市の独立に伴う道府県の果たす広域調整機能の低下
 - ・ 権限の集中や住民との距離が離れることで住民自治機能が十分に発揮されなくなる
 - ・ 警察行政や河川管理など広域での取組みは慎重に対応すべきなど、反対・慎重意見が多く出されていた。
- なお、今般の指定都市市長会の提言に対し、現時点では全国知事会では特段の動きは無く、先月 26 日に東京で開催された全国知事会議でも、議題に挙がらなかった。

(河崎大樹議員)

過去の全国知事会の委員会での議論は、反対・慎重意見が多かったとのことですが、直近の先月26日の全国知事会では議題にすら挙がらなかったということです。

実は、先般の指定都市市長会においてこの特別自治市の提言について議論がなされた際に、大阪市の松井市長が、自治制度のあり方を根本から変える覚悟というか、確信といったものが果たしてこの提言に込められているのかと問題提起されておりました。20都市の市長さんが集まっているわけですからそれぞれのお考えに違いがあるとしても、そもそも、道府県から独立すべしといった特別自治市を本気で実現するには、政治的にも行政的にもそれはそれは莫大なエネルギーがかかるわけです。それを、法制化を求める提言書をなるものをまとめて国に訴えましょう、なんてことだけで実現するわけがありません。大都市制度のあり方、考え方はもちろんいろいろあっていいと思いますが、この特別自治市の取りまとめられた最終報告書、32ページありまして、中身も読ませてもらいました。問題点を指摘していくとそれだけですぐ20分経ってしまうんでここでは取り上げませんが、最後のページにスケジュール案が記されておりまして、パネルを見てください。

パネル① 特別自治市の制度かに向けての当面のスケジュール案



1

シンポジウムします、インターネットで発信します、国会議員に説明します、経済界と連携します、と何の具体性もないことが羅列されていますが、特別自治市を本気で実現しようというなら、せめて知事会に反応してもらえぐらいのものを作ってくださいと言いたいです。

1-2 大阪都市計画局発足後の今後

(河崎大樹議員)

文句ばかり言っても仕方ありませんので、次にいきます。

大阪では、都構想否決後においても大阪府市の広域行政に関わる仕事の部分を一本化するとのことで、本年11月1日に大阪都市計画局が設置され、すでに業務もスタートしています。

主な業務は、グランドデザインなどのまちづくりの企画、うめきたなど広域拠点開発などがありますが、本年5月議会でわが会派の横山議員が大阪都市計画局に対する期待について質問した際に、吉村知事より「局長マネジメントのもと、府市の垣根にとらわれない、柔軟な人事配置により、これまでの市域・市域外という守備範囲を超えた、真に一体的な組織運営を徹底し、今後の大阪の成長を発展を支えるまちづくりの司令塔を目指す」とご答弁をいただいております。

組織の設置から1ヶ月が経過しておりますが、府市一体となってどのような組織マネジメントを行っているのか、大阪都市計画局長に伺います。

(大阪都市計画局長)

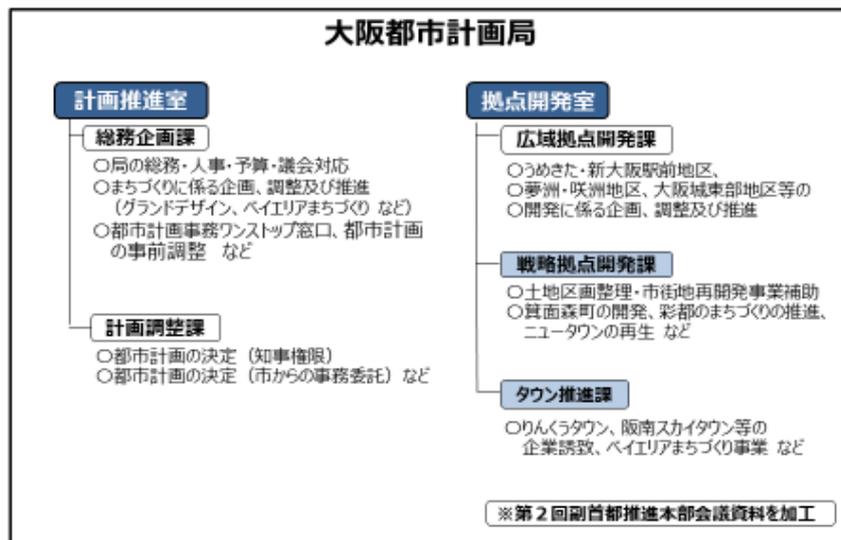
- 大阪都市計画局は、現在、大阪府職員 105 名、大阪市職員 28 名と、民間や他市の研修生を含め合計 140 名で組織しており、このうち、りんくうタウンや箕面森町等の業務に係る職員を除き、ワンフロアで、府市職員が相互に情報共有しながら業務を進めているところ。
- 府市の職員が一体となった組織運営を目指し、大阪府職員がうめきたなど大阪市内の広域拠点開発の業務を、また、大阪市職員が大阪府の都市計画や大阪市域外のまちづくりの業務を担うなど、人事交流や兼務等の手法を幅広く活用し、府市の垣根にとらわれない人事配置を行っている。
- 今後とも、府市一体の組織として、広域拠点開発における府市間の調整の迅速化等により、事業実施までのスピードの向上を図るとともに、大阪府域のまちづくりについても、府市それぞれのノウハウなどを最大限発揮し、組織統合の効果が府内全域に波及していくよう、組織マネジメントに取り組んでいく。

(河崎大樹議員)

ありがとうございます。

パネルをご覧いただきたいのですが、

パネル② 大阪都市計画局



2

府と市の職員がどのように配置されたか細かく聞いてみました。右下の戦略拠点開発課とタウン推進課、この水色にしてある2つの部署は、実は大阪府にあった部署からの横滑りで職員も府職員しかおりません。まだ始まったばかりということで致し方ないとは思いますが、来年度の人事異動からはさらに柔軟な人事配置で1足す1が3

にも4にもなるような組織、それこそ大阪の成長を牽引していく組織になるように要望しておきます。

1-3 政令市との市町村合併

(河崎大樹議員)

二重行政が起こりえない広域行政の一元化、こうしたチャレンジングな取り組みはここ大阪では着実に前へと進んでおりますが、次に基礎自治体のあり方という視点でも質問していきたいと思えます。

大阪府域での今後の市町村合併というテーマは、後日わが会派の中谷議員が一般質問で取り上げるとのこと、私は政令市との合併ということに絞ります。

例えば、大阪ではかつて堺市が美原町と合併して政令市となったり、埼玉では浦和市大宮市といったいくつかの自治体が同時に一緒になってさいたま市として政令市になったという例などがありますが、このようなよくある政令市になる時の合併というケースではなくて、既にある政令市が他の市町村を編入する、つまり吸収合併的な方式で成立した合併例はどれほどあるのかということ、それともう1点、これは政令市に限らずですが、いわゆる飛び地同士での合併例が全国にあるのかどうか、この2点を総務部長にお尋ねします。

(総務部長)

- 全国的に市町村合併が積極的に推進された平成11年以降、政令市が他の市町村を編入した事例は、平成17年4月の京都市と京けい北ほく町ちょうの合併など全国で5件ある。
- また、隣接していない団体と合併を行う「飛び地合併」についても、平成11年以降、全国で15件ある。

1-4 合併推進のインセンティブ

(河崎大樹議員)

パネル③ 政令市との合併事例

政令市との合併事例

- 京都市 (S31.9政令市移行) ← H17.4編入 (京北町)
- 広島市 (S55.4政令市移行) ← H17.4編入 (湯来町)
- さいたま市 (H15.4政令市移行) ← H17.4編入 (岩槻市)
- 静岡市 (H17.4政令市移行) ← H18.3編入 (蒲原町)
← H20.11編入 (由比町)

(総務省公表資料より)

3

パネルにまとめてみましたが、政令市の吸収合併的な方法は比較的近年では4例あるそうです。京都、広島、静岡の例は近隣自治体が財政運営的にもかなり厳しい状況で成立したのですが、ただ、さいたま市と岩槻市の例、これは先ほどの浦和市ほかいくつかと一緒にできて2年後のことですから、ほぼ同時期に行われたものなので編入した例に分類するのは違うかもしれません。

ここでもう1点、合併についてお尋ねしたいのですが、現行の合併特例法では平成の大合併時のような手厚い財政支援がない中で、これでは現実問題として合併はなかなか進みません。合併を推進するうえでの有効な制度、インセンティブですね、どのようなものが考えられるのかを総務部長に伺います。

(総務部長)

○ いわゆる「平成の合併」推進期には、

・総務大臣による、市町村合併を推進するための「基本指針」の策定や、

・都道府県による、合併の組合せなどを定める「構想」の策定、及び、合併協議会の設置勧告

など、国・都道府県の関与が法定されていた。

- また、地方財政措置として、
 - ・ 合併した市町村が、新しいまちづくりのための事業に活用できる合併特例債や、
 - ・ 合併後 10 年間は、旧市町村が存続したものとみなして交付税を算定する「合併算定替」などの制度が設けられていた。
- いずれも、現行の合併特例法では廃止・縮小されているが、自主的な合併を推進する上で、地域の状況によっては同様の制度が有効と考える。

(河崎大樹議員)

今のご答弁にありましたが、具体的には、現在は合併特例債が廃止され、合併後 10 年間の「合併算定替（さんていがえ）」が 5 年に縮小されております。合併のインセンティブとしては平成の大合併時と同等かそれ以上のものがないとなかなか進まないというのが現実だと思います。ただ、例としては、政令市が救済型ともいべき吸収合併するパターン、さらには飛び地の合併というのも先ほどのご答弁で全国では 15 例あるとのことでしたので、ここ大阪でも、政令市と飛び地を含めた一般市町村との合併というものが理論上は可能ですし、本気でやるなら不可能ではないと思います。

つい先日には、大阪市議会の議論で総合区や行政区のあり方を進めていくとの動きもあったようですが、都構想の否決を持ってして基礎自治体のありかた議論もそれで終わりではなく、むしろ今後の自治体の財政運営がますます厳しくなってくることにもしっかりと備えるために、さらなるあるべき姿を追求し実現に向けて歩みを進めていかなければなりませんし、今回の質疑もその一助となることを願っております。

2. 2025 大阪・関西万博

2-1 UDタクシーの普及促進

(河崎大樹議員)

続いて、2025 大阪・関西万博の成功に向けて、3 年半後に開催される万博に向けた交通手段という大きなくくりでいくつかお尋ねします。

まず、ユニバーサルデザインタクシー、いわゆるUDタクシーの普及促進について伺います。

UDタクシーは、高齢者、車いす使用者、ベビーカー利用の親子連れ、妊婦の方、スーツケースを持った旅行者といった、誰もが利用しやすいタクシーで、大阪でもだいぶ見かけるようになってきましたが、令和 2 年 3 月末時点で普及率は 2.4%で台数は 360 台とまだまだ少ない状況です。今後、万博開催時に向けたUDタクシーの普及促進は都市整備部が窓口となり取り組んでいくとのことですが、どのように進めていくのかを都市整備部長に伺います。

(都市整備部長)

- ユニバーサルデザインタクシー、いわゆるUDタクシーの普及にあたっては、府としては、これまで、事業者が国の補助制度を活用できるよう、補助申請に必要な計画に事業者の取組を位置づけるなど、必要な支援などを行ってきた。
- しかしながら、現在の大阪における普及率は低く、今議会でもご指摘をいただいたように、3年後に迫った万博開催に向け、より一層、普及促進を図っていくことが重要であると考えている。
- そのため、まずは国に対し、万博のソフト事業、規制改革のアクションプランへの位置付けや、財政支援の拡大を求めていくとともに、府自らも関係部局が連携し取り組んでいくため、12月1日にUDタクシー普及促進WGを開催したところであり、今年度内を目途に普及促進に向けた方策について検討していく。

(河崎大樹議員)

つい先日にもUDタクシー普及促進WGが開催されたとのことで、これからも大阪府の主体的な取り組みでUDタクシーの普及を進めていただきたいと思います。

2-2 空飛ぶクルマの現状

(河崎大樹議員)

続いて空飛ぶクルマについてお尋ねします。

1年前の商工労働委員会でこの空飛ぶクルマ、実現に向けて頑張ってくださいと小林部長にお願いいたしましたし、本定例会のわが会派の代表質問でも質疑を行ったところでもあります。民間事業者による実証実験や大阪版ロードマップ策定に向けた取り組みなどは着実に進んでいる一方で、世界中で激しい競争がなされている空飛ぶクルマの機体開発・製造といった分野でも、大阪の企業がその最前線で活躍するようになって欲しい、そのために大阪府が旗を振って産業として育てていただきたいと思います。国内の機体開発の現状と今後どのように取り組んでいくのかを商工労働部長に伺います。

(商工労働部長)

- 空飛ぶクルマの国産の機体開発については、2025年の万博での事業化を目指し、大阪府・市と連携協定を締結したSkyDrive社が、今後、設計や製造を進めるために必要となる検査、いわゆる型式証明申請を国土交通省に提出し、10月29日に受理されたところ。
- 今後、型式証明の検査過程で、機体に必要な耐空基準なども明らかになるものと考えられ、部品等に求められる仕様も具体化してくると思われる。
- このような中で、大阪の中小企業のビジネスチャンスも生まれることが期待され、

府においては、官民の関係者が集まる大阪ラウンドテーブルを活用し、企業にはセールスを促すほか、機体開発や部品製造をはじめ、空飛ぶクルマのある社会を見据えた新たなサービスなどの ビジネスマッチングに取り組み、空飛ぶクルマの経済波及効果の拡大を目指す。

(河崎大樹議員)

今では、空飛ぶバイクが数千万円で発売されたりフランスでは空飛ぶタクシーとして実用化なんて話題もありましたが、このスピード感であれば、本当に万博までの3年半の期間で事業化、実用化ができるのではないかと期待が膨らみます。

2-3 来場者の輸送

(河崎大樹議員)

現実的な万博の来場者輸送については、夢洲まで延伸される予定の地下鉄中央線、主要駅などからのシャトルバス、会場外の駐車場からのバス輸送といった手段が検討されていると思いますが、現在はどのように取り組んでいるのか、政策企画部長に伺います。

(政策企画部長)

- 大阪・関西万博の来場者輸送については、昨年12月に博覧会協会が策定した「基本計画」において、(仮称)夢洲駅まで延伸される鉄道の利用が全体の41%、主要駅等からのシャトルバスが22%、パークアンドライドバス、タクシーなど自動車が37%と想定している。
- 本年7月には、博覧会協会において学識経験者、関係行政機関、交通事業者等を構成員とする来場者輸送対策協議会が設けられ、基本計画に基づいた各輸送機関の計画をとりまとめるとともに、ICTを活用した適切なルートや混雑状況等の情報提供、ピーク時間帯の交通負荷の軽減など各アクセスルートのバランスのとれた利用を図るための取り組みを検討することとしている。
- 本府としては、本協議会への参加を通じ、関係機関と連携しながら円滑な来場者輸送ができるよう取り組んでいく。

2-4 水上輸送

(河崎大樹議員)

鉄道、バス、自動車の利用割合もそれぞれ41%、22%、37%と算定するなど具体的な

数字も出しながら検討が進んでいるとのことですが、これらを足して100%です。つまり、来場者の運送手段の想定は、鉄道、バス、自動車の陸上交通のみで算定されていることとなります。

では、これまで府議会でも議論されてきた水上交通については、どのように取り組んでいくのかを政策企画部長に伺います。

(政策企画部長)

- 大阪・関西万博の会場は海に面しており、川にも繋がっていることから、水上輸送は、利便性も高く水の都大阪らしい輸送手段であると認識している。一方、舟運は陸上輸送と比べ、大量輸送を実現するものではなく、また悪天候によって運休することもあり、それらを踏まえた上で利用していく必要があると考えている。
- 現在、水上輸送については、博覧会協会が舟運事業者と意見交換しているところであり、今後、輸送対策協議会において運航主体や航路などの運航計画、係留施設から会場までのアクセスなどについて検討する予定と聞いている。
- また、インフラについては、夢洲に大阪港湾局が小型船舶用の係留施設を整備しているところ。
- 引き続き、水上輸送の実現に向け、関係機関等と連携して取り組んでまいります。

2-5 今後の万博協会との連携

(河崎大樹議員)

今のご答弁からは水上での輸送手段の検討があまり進んでいないのではないかと印象を受けました。水上交通については博覧会協会が舟運事業者と意見交換しているとのことですが、続いて、その博覧会協会との大阪府の連携というテーマでお尋ねしたいと思います。

大阪・関西万博は、東京オリパラに引き続いての世界的なメガイイベントでありますし、コロナ禍を乗り越えていく先の希望の灯火といった機運も醸成されつつあるとも実感しております。

万博誘致活動の頃を振り返ると、当時の松井知事、吉村市長がとんでもないスケジュールで自ら世界中に足を運んで誘致活動をおこなったり、われわれ議会も共に各国への働きかけや機運醸成の活動に汗をかいてきたところでもあります。何と云っても大阪府市の職員が一丸となって夢と情熱をかけて頑張ってもらえたからこそ誘致を勝ち取れたのだと思います。

万博は国、自治体、経済界が一体となって準備を進めるプロジェクトではありますが、実働組織として博覧会協会、正式名称、公益社団法人 2025 年日本国際博覧会協会が国の指定のもと組織されております。万博の成功には協会の働き次第によるところが大きいのは言うまでもありませんが、そのためには大阪府市と協会が一層風通しよく

連携を強めていく必要があると考えます。政策企画部長のご見解を伺います。

(政策企画部長)

- 万博は、大阪・関西のみならず、我が国の成長を牽引し、持続的な発展へと導く国家プロジェクト。本府は地元自治体として、開催者である博覧会協会に対して、会場建設費の一部の負担や職員派遣などを行っているところ。
- 開催まで3年半を切り、準備が本格化することから、来年1月には府市一体となった万博推進局を発足させることとした。これを機に、協会とコミュニケーションを一層図り、万博成功に向け、機運醸成やアクセス整備をはじめとする準備を加速化させていく。

(河崎大樹議員)

来年1月に府市一体の万博推進局を発足するとのことですが、これまで第一線で取り組んできた府市職員がさらに力を発揮できるような組織になることを心願っております。

3. 今後の府立学校のあり方

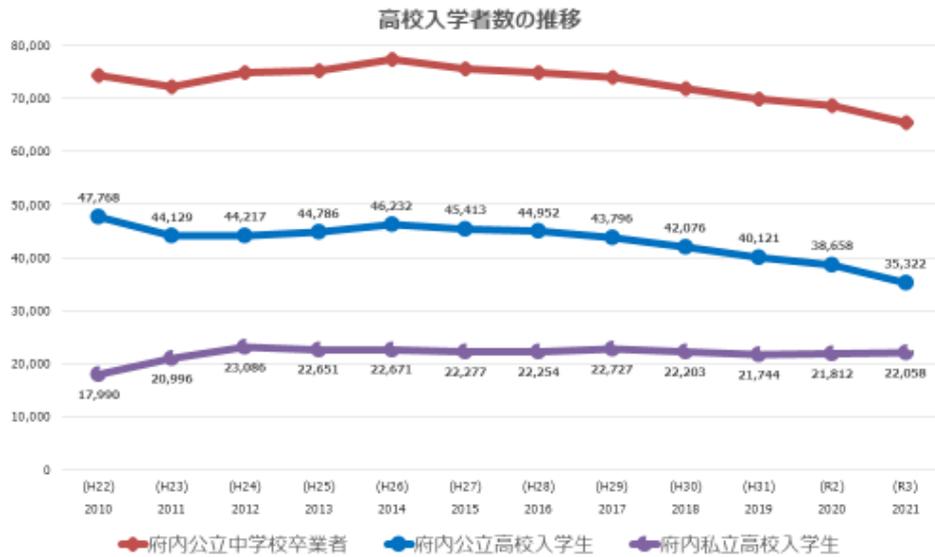
3-1 公立・私立への進学状況

(河崎大樹議員)

最後に、今後の府立学校のあり方というテーマで質問させていただきます。

この10年間における大阪府の高校入学者の推移を見ると、全体として入学者数が減少している中で年々私学への進学者の割合が増えています。パネルをご覧いただきたいのですが、

パネル④ 高校入学者数の推移



4

当時 7 : 3 だった公私進学者の割合は、現在は 6 : 4 に迫る状況になっています。私学授業料無償化が大きな要因になっているのは間違いありませんが、これからも進んでいく少子高齢化・人口減少社会に対応すべく、私立学校の経営に対する必死さというものひしひしと感じられるところですが、一方で、府立高校、進学者数の割合が私学に対して年々低下の一途を辿っています。ずっと右肩下がりです。まず、このような状況についてどう考えているのかを教育長に伺います。

(教育長)

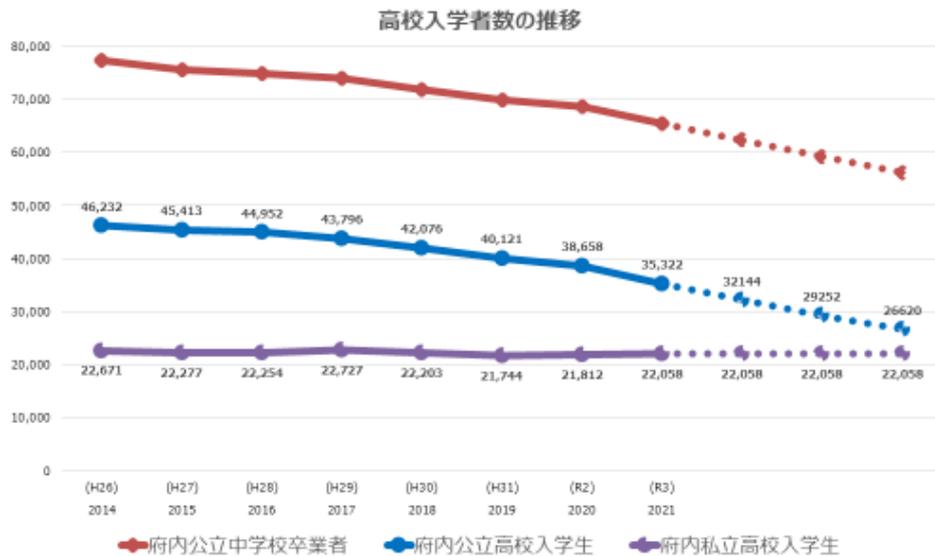
- 府教育庁では、生徒減少を教育環境・教育条件等の教育の質的向上を図る好機と捉え、再編整備を行う中で、府立高校の教育内容の充実に取り組んできた。
- しかしながら、私立高校の授業料無償化拡大を背景に、私立高校を専願で受験している生徒が増えるとともに、府立高校においては志願の二極化によって、全体として志願割れの人数が増加する傾向が続いており、府立高校への進学者数の割合が私学に対して年々低下する一因となっている。
- 今後、府立高校の一層の魅力づくりに取り組むとともに、その特色や取組内容が中学生やその保護者に十分伝わっていないといった指摘もいただいていることから、より効果的な広報活動を展開してまいります。

(河崎大樹議員)

公立校が生き残るための必死さ、選ばれるために私学には絶対に負けれないと言った熱量は、率直に言って今の教育長のご答弁からは感じられませんでした。

パネルをもう一度ご覧いただきたいのですが、

パネル⑤ 高校入学者数の推移（将来的な予測）



5

こちらは先ほど示したグラフに将来的な予測というか、私が勝手に点線を右に引いていったのですが、みてください。このままいったらわずか数年でこれ公私比率5:5です。昨日のわが会派の前田議員も公立学校の統廃合についての指摘や議論がありましたけれども、5:5だろうが公私比率が逆転しようが、それはそれでよしとした上で計画を立てるのか、それとも私学入学者を減らしてでも公立の生き残りをかけて激しく競争していくという覚悟を持って臨むのか、そこもさっぱりわかりません。

3-2 公立中高一貫校のメリット等

（河崎大樹議員）

続いて、テーマを変えて中高一貫校についても伺いたいと思いますが、まずは、一般的な中高一貫校のメリット、デメリットについて教育長のご所見をお聞かせください。

（教育長）

- 併設型中高一貫校については、6年間の計画的・継続的な教育指導により生徒の個性や創造性をはぐくめることや、6年間にわたる系統的な指導による語学教育など特色ある教育課程の編成が可能になるといったメリットがある。
- その一方で、内進生と外進生に分け、異なる教育課程を実施しなければならないケースがあることや、高校入試がないため生徒間で学習意欲に差が生じる場合など、生徒の指導等の場面で留意すべき点があると考えます。

3-3 公立中高一貫校の設置

(河崎大樹議員)

ここで最後のパネルを見ていただきたいのですが、

パネル⑥ 府内の中学校を併設している高等学校数

府内の中学校を併設している高等学校数について (R3.5.1時点)

	私立	府立	大阪市立
学校数	61	1	2
府内全日制高等学校数 (全日制)	96	131	19

6

大阪府内の中学校を併設している高校数、これを私立と公立で数を調べました。私立は96分の61校、府立は131分の1校、これは富田林中高です。右に大阪市立とありますが、中高一貫校2校は来年度大阪府に移管されますので計3校、公立は150分の3になるわけですが、見ての通り、圧倒的に公立の中高一貫校は少ない、私立では内部進学がどうか小学校や大学が併設されているかいないか、様々なケースがあるとしてもおよそ3分の2です。要するに選ぶ側からすると公立で中高一貫校に行きたいと思っても選択肢が少なすぎる。

是非とも公立でさらなる中高一貫校の開設を検討していただきたいのですが、教育長のお考えを伺います。

(教育長)

○ 中学校の設置義務は法令上、市町村にあることから、府立中学校の設置は例外的なものであるが、府立富田林中学校・高等学校は、学校及び関係者から開設に係る要望書が提出され、地元の理解と協力や教育的効果が十分に期待できることなどから、設置を決定したものの。

- 同校については、1期生が6年間の教育を経て高校を卒業する令和4年度末以降に、卒業生の希望進路の実現状況等を踏まえ、その成果について検証することとしている。
- 議員ご指摘の府立の併設型中高一貫校の更なる設置については、まず、地元市町村や地域の理解を得られることが必要と考えている。その上で、府立富田林中学校・高等学校の検証結果を踏まえ、他県の取組み状況等を参考にしながら、併設型中高一貫校でしか実現できない特色ある教育課程やそれに対するニーズ等について研究してまいります。

(河崎大樹議員)

来年、大阪市から中高一貫校が2校移管されるというこのタイミングですら、なぜこうも後ろ向きなのか。中学校設置は市町村、高校が都道府県だから所管が違う、となると、一貫校のメリットである6年間の計画的・継続的な教育指導が難しくなるとか、教職員人事や組織マネジメントの観点からもメリットが活かさない、などが理由なのではないでしょうか。だとすれば、中高一貫校は公設置民営形式で広げていけば良いと思いますが、大阪市から移管される学校の1つはまさにそうですけど、じゃあ公設民営でやろうという意気込みも感じられません。

最後は危機感、緊張感、必死さを持って取り組んで欲しいと精神論を繰り返してしまいましたが、今後も大阪の成長・発展、府民利益の向上を実現するために、私自身もしっかりと危機感、緊張感、必死さを持って理事者の皆さまと議論を尽くして参りたいと思います。

以上で質疑を終わります。ご清聴ありがとうございました。