



住民投票間近 大阪都構想は、大都市から始める国の再生戦略だ

「政令市」という巨大で非効率な「業界」にメス

2015年5月11日(月) 上山 信一

5月17日、大阪都構想の是非をめくり、大阪市民による住民投票が実施される。この結果は、大阪にとどまらず全国の大都市に影響を及ぼす可能性がある。ではそもそも、大阪都構想は何を目指しているのか。

大阪は日本第2の都市であり、西日本の首都ともいわれる存在だ。ところがこの40年ほどの間に衰退し、生活保護受給率でも犯罪発生率でも全国ワーストワンに堕ちた。市役所も府庁も事実上財政破たんし、全国のお荷物と化してしまった。

大阪の衰退の原因は、産業構造の転換の遅れや新幹線によるストロー現象などいろいろある。しかし90年代に府と市が無駄な二重投資を繰り返したこと、府と市が対立し、協力して事業を行わないこと(松井・橋下体制でようやく是正)、そして市役所に自ら改革する能力がないこと(後述する)が大きい。

「政令指定都市業界」の解体が始まる

都構想が目指す大阪市役所の分割と民営化、そして大阪都への再編は、大阪のローカルな事件にとどまらない。「国鉄」、「郵政」に次いで全国に20もある「政令指定都市」という巨大で非効率な公共事業体が“分割民営化”される大改革の始まりを意味する。

国鉄も郵政も戦後しばらくは全国一律型の公社形態で立派に機能した。だが巨大な公社の形態では小回りが利かず、技術革新と民間との競争についていけない。また公社は議会のチェックを受けるがゆえに必ず政治利権の対象となり(不採算路線の建設など)、同時に政治力をバックに労組も経営に介入する。かくして国鉄も郵政も自律的な経営改革ができずに最

後は政府の手で分割、民営化された。次は、大阪を皮切りに全国の政令指定都市が同じ運命をたどるのではないか。

都構想と大都市制度の見直しは政府の方針

それゆえ、大阪都構想への賛否を問う5月17日の大阪市民211万人の住民投票の結果は、わが国の未来をも大きく左右すると、筆者は確信している。

「維新の党が勢力を増して憲法改正につながる？」「政界再編につながる？」という政局と大話ではない(それも否定はしないが主題ではない)。これからの日本の存亡を決める大都市のあり方が、この日で決まる。だから要注目なのだ。

なお、今回の住民投票については「議論が足りない。尚早だ」とか「橋下徹大阪市長の大衆扇動だ」と批判する向きがある。しかし、大阪都構想は2010年1月、つまり5年以上も前に提唱され、その後の2度の統一地方選挙、府知事選、市長選の争点とされた。加えて維新の会は2回の衆議院選挙と1回の参議院選挙でもその意義を住民に説明してきた。

大阪からの要請に応じて、政府と既存政党も動いてきた。総務省は長らく大都市制度の改訂をしてこなかったが、2012年には人口200万人以上の大都市について政令指定都市制度を離脱して特別区制度に移行するための手続き法(「大都市地域における特別区の設置に関する法律」)を制定した。

その後、大阪府と大阪市はこの法律に従って、知事、市長と議員代表から構成される法定協議会で特別区の具体的内容について議論を重ねてきた。そして今年3月には府議会と市議会がともに協定書を議決したことから法律に基づく今回の住民投票に至った。

つまり都構想は国の了解のもとで設計作業が進められ、手続きとしては9割方の作業が終わっている。いまさら「議論が足りない」とか「大衆扇動」と批判するのは、事の経緯を知らなさ過ぎると言っていいただろう。

大都市は地方への仕送り機関？

わが国の政治はこれまで主に、都市部の富を地方に平等に分配することに注力してきた。

どういうことか。

地方は、人材と食糧を都市部に提供する。そして都市部の企業と住民は輸出産業などで稼いだ金を公共事業や補助金、地方交付税で地方に“仕送り”として還流させてきた。

ところが今や国民の大半が都市部に住み、国全体の成長戦略や高齢化時代の医療・福祉のあり方をはじめ、何もかもが大都市のあり方次第で決まる時代になった。それにもかかわらず政府は明治以来の中央集権と全国一律の都道府県制度のもとで大都市と地方を“平等”に扱い、管理し、結果として大都市の国際競争力を削いできた。

そんな“反都市主義”の国政のもとでも、東京は首都として、また名古屋はトヨタ自動車に支えられ何とかやってきた。しかし、大阪だけは持ちこたえられず、全国に対しても独り負けしてきた。衰退し続ける大阪の窮状を見かね、5年前、政府に対して反旗を翻したのが、橋下徹氏らの大阪維新の会だった。彼らは大阪が衰退し続ける最大の要因は、府と市が構造的に対立する二重行政の制度にあると分析した。

そして大阪市役所を廃止し、①地下鉄などの都市サービスは民営化し、②都市計画などの広域行政は府に統合し、③教育、福祉などの住民サービスは東京 23 区のような特別区に再編する制度改革案、つまり「大阪都構想」を提唱した(詳細は拙著『大阪維新』を参照)。その成否が今月 17 日に決まるのだ。

大阪都構想が実現すると、大阪で一気に先進的な都市経営が始まる。東西ベルリンでは 89 年の壁の崩壊後、急速に再開発が進んだ。それにも似た都市の大改造が大阪で始まる。全国の自治体の先頭を切って地下鉄、バス、ごみ収集、上下水道が民営化される。また東京 23 区に比べ人口比でわずか 4 分の 1 のスリムでニュータイプの区議会が誕生する。大阪発の衝撃波は間違いなく東京、横浜、名古屋など全国の大都市に波及するだろう。

そして財政再建はもとより内需振興、福祉、医療、教育などありとあらゆる内政上の課題が大都市を基軸に議論されるようになる。やがてそのうねりは、明治以来の中央集権国家の解体や道州制の導入につながるだろう。

「大阪市役所は大阪市から出ていけ？」

今から 10 年前、大阪市役所は職員厚遇問題(ヤミ年金、カラ残業など)で全国から批判を浴びた。その時にテレビの街頭インタビューで「大阪市役所は大阪市から出ていけ」と語ったおばさんがいた。それほど市役所は市民から恨まれたのである。その後、市役所の改革は進んだのか。経費節約や採用抑制については、進んだといえる。

しかし地下鉄、バス、水道などの民営化などの抜本改革はすべて市議会が拒否した。つまり大阪市役所、いや大阪市議会には改革を決断する能力がないのである。なにしろ市内が 24 区の中選挙区に分けられ、どの党も過半数が取れない。わずか 4000 票弱で当選する議員すらいる。

大企業並みの巨大市役所に多数の世襲議員

また、二世、三世の世襲議員も多く、彼らは身の回りの支持者の意向だけを反映し、ひたすら自己保身に走る。市議会の影響力が少しでも損なわれる改革案にはすべて反対という立場である。国鉄改革の場合は労組がガンだったが、大阪市役所の場合は、市議会が改革の最大の障害なのである。だが都構想が実現すると市議会は消滅し守旧派議員たちも議席を失う。だから大阪都構想は国鉄、郵政の時と同様に激しい攻防戦となる。

大阪市役所は普通の“市役所”とは全く異なる巨大独占事業体、いや化け物のような政治的運動体である。年間予算規模は、約 3.77 兆円と大きく、キヤノン、三菱電機並みである。職員数も約 3 万 8000 人と多く、これまたマツダ、神戸製鋼並みである。

手掛ける事業は幅広く、地下鉄、バス、上下水道、港湾(大阪港)のほか病院、大学、市営住宅、ごみ収集処理のほか幼稚園や墓地まで持つ。かつては電気事業も手掛け、これは後に民営化されて関西電力となったものの、大阪市はまだ同社の株式を約 8.9%も所有する。

大阪市の事業の多くはいまだに公務員による直営が多く、民営化も外注化も遅れている。労組の組織率は 9 割を超え(そのこと自体は何ら問題はないが)、強大な労組はつい最近まで市長選挙に関与してきた。また過去には議員の圧力で採算のとりにくい地域に地下鉄が引かれたがこれは旧国鉄のローカル線建設と同じ構図である。

その結果、大阪市は全国 20 の政令指定都市の中で最も厳しい財政状況に陥り(経常収支比率が 100 を超え、税収だけで日常の市民サービスすら賄えない状態)、国からの補助金でようやく生き長らえている。

都構想に秘められた国家戦略的意義

都構想は 3 つの要素からなる。第 1 は集権化。これは政令指定都市である大阪市の、都市計画などの広域行政の権限を府に統合し、府域全体の視点に立った再開発や交通体系の整備を進めようというものだ。第 2 は民営化である。大阪市営の地下鉄、バス、上下水道、ゴミ収集など都市のインフラ機能を効率的な民間経営に変えていく。

3 つ目は分権化だが、これは巨大な大阪市役所を 5 つの特別区に分割自立させ、公選の区長と区議会議員のもとで地域密着型の教育、福祉などを行う。以上 3 つは現地では「強い広域行政体づくり」「都市経営のスリム化」「やさしい基礎自治体づくり」と呼ばれる。

ここで注目したいのはこの 3 つの要素が秘める国家戦略への意味合いである。

第1の集権化は、大阪をグローバルな都市間競争の中で国に依存せずに自立発展できる大都市に改造することを意味する。第2の民営化は、官業の民間開放を意味し、またPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）という政府の成長戦略に沿ったものでもある。

そして第3の分権化は大阪市役所による24行政区に対する市内一律型の中央集権体制を打破するものだが、これは中央省庁による47都道府県に対する全国一律型の中央集権体制を打破する道州制の考え方を先取りしたものともいえる（下図参照）。

都構想の意味

都構想の3要素	具体内容	地元のキーワード	国家戦略の意味合い
集権化	都市計画などの大阪市の政令市機能を府に集約化	強い広域行政体づくり	・競争力のある大都市づくり ・大都市資産の有効活用と財政再建
民営化	・地下鉄、バス、上下水道、ゴミ収集などの民営化（含むコンセッション） ・病院、大学、文化施設などの統合と独立法人化	都市経営のスリム化	・国鉄、郵送民営化に次ぐ戦後3つ目の改革 ・官業の民営化、PPP推進 ・インフラ輸出への布石
分権化	・大阪市内を5つの特別区に分割再編 ・公選の区長と区議会を置く	やさしい基礎自治体づくり	大阪市24行政区の5特別区への再編は、日本の47都道府県の道州への再編の先取り

ベルリン並みの再開発が始まる

第1の要素の集権化とは、今まで府と市に分かれていた都市計画などの権限を府に集約し、市域の外を含むグレーター大阪の広い領域を視野に入れた都市改造を行うものだ。たとえば大阪城の近くの森之宮地区には大阪府、大阪市、UR（独立行政法人都市再生機構）、JR、国などの老朽施設が混在する。

このうち地下鉄や鉄道の車庫、下水処理場、ゴミ焼却工場などは郊外に移転させ、古い建物は整理して再開発すれば緑に囲まれた魅力的な職と住の都市空間ができる。府と市が長年対立してきたために再開発の絵すら描けなかった地域がついに変わる。

新大阪駅から至近距離にある大阪市の柴島浄水場も同じだ。府と市の水道事業を統合すれば、大幅に規模縮小できるのだが両者の対立のために放置されてきた。東京・新宿の淀橋浄水場が廃止されて副都心になったのとは対照的である。

大阪市は市域の26%もの土地を所有する。中には一等地にもかかわらず老朽化した余剰施設が陣取る例も多い。多くはバス操車場、ゴミ焼却場、下水処理場など府や隣接市と事業統合すれば不要になるはずの施設だが、余剰人員を温存する必要もあってずっと維持されてきた。これらの資産も売却、あるいは企業に貸せば(無償でもよい)有効活用され、都市の成長と雇用創出につながる。

こうした都市大改造の姿はベルリンに行けばイメージできる。ベルリンでは89年に壁が取り払われ、その後急速に東側の再開発が進んだ。今では壁の跡かたすら見当たらず欧州有数のビジネスと観光の拠点になった。大阪にもベルリンの壁がある。大阪市が東側、府が西側である。都構想がそれを壊すのだ。

地下鉄は東京メトロに次いで民営化へ

都構想の第2の要素は民営化である。地下鉄は新線建設のコスト負担が大きいために、全国どこでも公営とされてきた。だが主に国が出資する営団地下鉄は、1995年から2001年の閣議決定を経て民営化が決まった。

これは、新線建設がほぼ終わり、今後はサービス改善が主眼となるので、株式会社の方がいいという判断による。大阪市営地下鉄も同じだ。新線建設が終わったのだから民営化すべきだ。また、バスはそもそも会社形態が普通である。

しかし議会は「市民の安心安全のために公営を維持すべき」といって拒否している。だが、自分たちの権益保持と公務員の安心安全を守りたいだけではないか。

インフラの海外輸出にも弾み

上下水道については運営権を民間に譲渡するコンセッション方式による民営化が計画されている。これは政府のPPP推進の方針にも合致する官業の民間開放である。

これが実現すると将来的には大阪で水道や下水を運営する企業がよその地域の運営を請け負うことも考えられる。全国に先駆けて大阪でノウハウを蓄積した会社が全国各地の上下水道事業を制覇する可能性がある。またわが国は新興国へのインフラ輸出を目指している。だが技術は優れているものの国内では市町村が経営するためフルセットでの運営ノウハウの提供ができない。大阪で民営化が実現すれば、そのノウハウをもとに海外展開もしやすくなるだろう。

5つの区の善政競争

都構想の3つ目の意義は、5つの特別区の誕生による住民自治の強化である。大阪市には今まで24の行政区があった。だが区とはいっても名ばかりで区役所の予算は住民1人当たりでわずか2000円弱(東京23区は約37万円)でしかない。

しかも区役所の業務は窓口、出張所の業務がほとんどで区長は公務員、かつその多くが域外からの“通勤区長”である。区議会もないので住民の声を吸い上げる手段もない。そしてそもそも狭い大阪に24もの区があることも非効率だった(但し、市会議員の選挙区としては都合がよかった)。

都構想では5つの特別区を置き、区長は公選で選び区議会も置く。区議会議員の数は12人から23人と少ない。5区分を合計した人数を今の市会議員の数の86人に抑えるからだ。東京の区議会に比べ、約4分の1のスリムな議会となる。

区長が公選で選ばれるようになると競争原理が働く。たとえば東京では品川区が教育改革を始めると杉並などが後に続いた。これと同様の活力ある区政が期待できる。

ところで、なぜ大阪市を5つの市に分割せずに、特別区を置くのか。それは大阪市域がこれまで大都市としての一体性をもって発展してきたからである。大都市は巨大な人口と様々な都市機能が集積してはじめて競争力を発揮する。

都心のオフィス街や商業集積だけでなく下町の工場地帯、湾岸の港や倉庫、郊外の住宅地などのすべてが相互依存の中で成り立っている。税収は都心で集中的に得られるが、周辺地域あつての都心の繁栄である。だからそれぞれを独立採算の市とせず、特別区として相互補完の考え方に沿った財政調整をする必要がある。

特別区制度は道州制の先取り

巨大な大阪市役所を、強い自治権をもった5つの特別区に分割する作業は、実は日本国に道州制を導入する作業の先取りでもある。大阪市役所は市内の中之島地区にあるが、国の霞が関と同様に「中之島」と呼ばれ畏怖されてきた。

霞が関は47都道府県に対して地域特性を考慮しない全国一律の行政を展開してきた。それと同様に、中之島も24行政区に対して全市一律の行政を展開してきた。今回の都構想はそれに終止符を打つ作業である。

これまでのわが国の地方自治の歴史の中で「吸収合併」は多々あった。だが「分割自立」の例は数少ない(明治初期に堺県から奈良県が分離独立した例などわずか)。今回の特別区の設置は自らの手で地域の「分割自立」を図るものだが、このプロセス自体が道州制の先取りともいえるだろう。

賛否が拮抗

ここまで読んでいただいた読者の皆さんには大阪都構想の歴史的意義と全国に与える影響の大きさが理解いただけたに違いない。だが現地の賛否は拮抗している。反対派は「制度を変える費用がもったいない」「大阪市がなくなるのは寂しい(郷土愛)」、あるいは「賛成派がいう成果が本当に出るのか疑わしい」といった理由を挙げる。

だが、日本第2の都市が国からの資金援助でやっと生きながらえるという現状は、そもそも持続可能でない。本来、大阪は東京と並んで国を引っ張るべき都市である。国からの補助金に依存して目の前のささやかな平安を守っていくべきか、それとも一歩、踏み出して、自立経営できる街に変えていくか。大阪市民は決断を迫られている。

[このコラムについて](#)

上山信一の“あまのじゃく”改革談義

この連載では、“改革屋”の元マッキンゼー共同経営者である上山信一・慶応義塾大学総合政策学部教授が、世間の本音を代弁し、世の中に転がっているおかしいことを次々と斬っていきます。