

なぜ抜本改革が必要とされたのか

危機にひんする大都市・大阪の実態

上山信一

慶應義塾大学総合政策学部教授

本号以降では、大阪府庁と大阪市役所が合同で行ったこの6年間の改革の評価結果を、本年9月2日の府市統合本部会議に提出された報告書(タイトルは「大阪の改革を評価する

—2008年以降の府・市の取組みを中心に—。著作者は大阪府・市特別顧問としての筆者、上山信一。全文を http://www.pret.osaka.lg.jp/attach/15336/00161971/5_shiyou2-2-kaitakuhyouka.pdf で公開)に沿って紹介していく。

○改革評価に先立ち、街の状況を分析

この報告書は2部で構成される(図2-1)。第一部の「正しい現状認識をする」という部分では、大都市・大阪が直面する課題を多角的に整理、分析した上で、これらの課題に対し、従来の府庁と市役所が十分に対処できなかった事情を解説する。第二部の「この6年の府市改革の棚卸し」では、こうした背景を踏まえた上で、この6年間の改革の評価結果を紹介した。この構成は、行政評

価の報告書としては異例かもしれない。通常は第二部だけで評価報告とされる。しかし、今回はそれに先立ち、第一部が加えられた。

図2-1 今回の改革評価報告書の構成

はじめに
第I部 正しい現状認識をする
1. 大阪問題：都市・大阪が置かれた状況
2. これまで(2008年まで)の府・市の対応状況
第II部 この6年の府市改革の棚卸し
3. 改革の特徴
4. 主な成果
5. 改革の構造
(1) 改革の対象の拡大 (4つの“WHAT”)
(2) 改革の手法の刷新 (4つの“HOW”)
おわりに—変化の兆しと今後の課題

理由は二つある。

第一に、この6年間の維新改革の内容は、役所が行ういわゆる行政改革の域を超え、都市の在り方を変えていく都市戦略の色彩が強い。のちに詳述するが、大阪は所得、雇用、犯罪など、どの指標を見てもわが国の大都市中、最も深刻な状況にある。維新改革の出発点は、この厳しい現実を認識するところにある。だが、府民、市民の多くはこの現実を十分には理解していない。そこで維新改革を評価する以前に、そもそもなぜ維新改革が始まったのかを解説する必要があると考えた。

第二に、都市大阪の危機は今に始まったことではない。府市は共に相当の努力はしてきた。しかし、そこには限界があった。だからこそ、従来とは手法もスケールも異なる維新改革が始まった。維新改革の評価に当たっては、こうした過去の経緯も確認する必要がある。第一部ではこれらについても解説した。

(注) 維新改革の本質を理解するためには、さ

らに地域政党「大阪維新の会」の設立経緯や
 国政との関係等の政治的背景の理解も必要と
 なる。しかし、今回の改革評価はあくまで自
 治体（行政機関）が行う改革評価であり、首
 長がリードする行政機関の動きのみを棚卸し
 の対象とした。なお、本連載では読者の理解
 を助けるために第4回で維新改革の背景にあ
 る政治の動きを解説する。

（1）都市大阪が置かれた深刻な状況

大阪は、言うまでもなく東京に次ぐ西日本最大の
 都市だ。大阪府は人口268万人、大阪府域全
 体では885万人を擁する世界有数の大都市だ。
 また、大阪府の府内総生産（GDP）はわが国全
 体の約8%を占める。

○戦後、次第に経済が停滞

戦前、大阪は東京を上回る経済力を誇ったこと
 がある。だが戦後、特に1970年代以降は経済
 が次第に停滞し、それとともにさまざまな社会問
 題が噴出していった。そして今や犯罪、雇用、離婚
 自殺などの社会指標は軒並み全国ワーストレベル
 にある。さらにこれらが複合して他の指標をいつ
 そう悪化させる悪循環に陥っている（いわゆる
 「大阪問題」）。

一般に、都市の命運は経済（フロー）に左右さ
 れやすいが、大阪は特にその性格が強く、この約

20年の日本経済の低迷の影響をもろに受けた。大
 阪は、首都機能などの特殊な権益や天然資源、文
 化遺産などの希少な資産を持たない。もっぱらヒ
 ト、モノ、カネが離合集散する流通の場として発
 展してきた。また、その下で自由と進取の気風を
 培ってきた。だがそれが故に、い

つたん衰退し始めると企業、人材、
 資金が東京をはじめとする域外に
 流出し、低迷に拍車がかかった。

社会問題の深化や拡大はさらに
 都市の経済力と財政力を低下させ
 た。府市の財政は税収（特に法人
 税）が落ち込む一方で、生活保護
 などの社会保障費が増大し、著し
 く硬化化した。その結果、企業誘
 致やインフラ充実など、都市を再
 生させるための戦略投資がいつそ
 う遅滞した。すなわち、街の再生
 の担い手となるべき自治体が、ひ
 たすら困窮する住民を救済するた
 めの状況対応に追われた。かくし
 て特に1990年代以降、府も市
 も抜本策を打ち出せないまま、大
 阪の都市問題はますます深刻化し
 た。

このように、大都市・大阪では
 ①経済力の低下、②社会問題の悪
 化、③自治体の問題解決能力の低

下——の三つの問題が絡み合い、負のスパイラル
 をつくり出している。

○あらゆる分野で全国ワーストレベル
 社会指標については、全国のワーストランキ

図2-2 指標で見る大阪の現状（ワーストランキング）

項目	ワーストランキング		出典						
	大阪府	大阪市							
暮らし・貧困 【A】	完全失業率	③	①	労働力調査（厚労省）2012					
	世帯の家計（所得/貯蓄）	—	④	③	家計調査報告（総務省）2011				
	離婚率	②	①	①	人口動態調査（厚労省）2012				
	生活保護	①	①	①	厚生統計要覧（厚労省）2013				
健康・高齢化 【B】	ホームレス	①	①	①	ホームレスの実態に関する全国調査（厚労省）2012				
	平均寿命（男性/女性）	②	③	①	①	生命表（厚労省）2010			
	結核罹患率	①	①	①	①	結核感染者情報調査年報（厚労省）2012			
教育・子育て 【C】	自殺率（男性/女性）	30	15	①	①	①	人口動態保健部・市町村別統計（厚労省）2008~2012		
	単身高齢者世帯	⑤	①	①	①	①	国勢調査（総務省）2010		
	学力テスト（小学校）	②	③	③	③	—	全国学力・学習状況調査（文科省）2014		
	学力テスト（中学校）	②	②	③	③	—	同上		
治安・モラル 【D】	長期欠席（小/中）	①	①	①	①	①	①	①	学校基本調査（文科省）2013
	児童虐待件数	①	①	①	①	①	①	①	児童相談所での児童虐待相談件数（厚労省）2013
	学童保育設置率	33	②	②	②	②	②	②	学童保育に関する実態調査（全国学童保育連絡協議会）2012
	少年犯罪	①	①	④	④	④	④	④	社会生活統計指標（総務省）2011
都市力 【E】	刑法犯認知件数	①	①	①	①	①	①	①	犯罪統計（警察庁）2013
	ひったくり認知件数	①	—	—	—	—	—	—	同上
	ボランティア行動率	①	—	—	—	—	—	—	社会生活基本調査（総務省）2011
都市力 【E】	世界都市指数	—	56/84都市	—	—	—	—	—	A.T.カーニー/シカゴ国際問題研究会 2014
	世界の都市総合ランキング	—	23/40都市	—	—	—	—	—	森記念財団都市戦略研究所 2013
	世界都市競争力ランキング	—	26/30都市	—	—	—	—	—	中国都市競争力研究会 2012

（注）
 ① 指標が悪い順（ワースト順位）を表示。ただし、都市力（世界ランキング）は上位からの順位を表示
 ② 各指標順位は、大阪府は47都道府県中、大阪市は20政令市+東京24区平均の21都市中のワースト順位。世界都市はそれぞれの調査都市数
 ③ 【C】教育・子育ての「学力テスト」は、左から国語A・国語B・算数（数学）A・算数（数学）Bの順位

ングをほぼ独占している。図2-2にその実態をまとめた。ここでは、都市の実力を「A」暮らし・貧困」、「B」健康・高齢化、「C」教育・子育て、「D」治安・モラル」の四つに分類した上で、総合的な「都市力」を「E」とした。図2-2のワーストランキング欄の○で囲った数字は、悪い方から数えた順位（ワースト順位）を示す。図の濃く網を掛けたところがワースト1位、薄く網を掛けたところがワースト2〜3位である。この図から一目瞭然だが、かなりの項目がワースト1位もしくは2〜3位に位置する。また、多くの場合、大阪府全体よりも大阪市の指標がいつも悪い。

(2) 根底にある所得減と失業増の問題

なぜこれだけさまざまな指標がワーストランキングの上位を独占するのか。根っこには失業の増加と所得の低下がある。失業増や所得減は人々の暮らしにいろいろな問題を引き起こす。例えば、生活苦から無理をして病気になる、離婚する、生活保護を受ける、ホームレスになる、子どもが不登校になるといった問題が起こりやすい。中には、麻薬や犯罪に走ったり、児童を虐待したり、自殺につながったりする場合もある。貧困にまつわり、さまざまな問題が生じやすい。

○ 急激な所得低下と貧困の再生産

さらに深刻なのは、貧困が世代を超えて再生産されていく問題である。貧困家庭ではお金と時間の余裕に乏しいため、ややもすると子どもの教育が行き届かない、あるいは学力が上がらないといった現象が起こる。そのため、親の世代だけでなく子どもたちの世代でも、就職できなかつたり、低所得が続いたりするなど、結果として生活保護を受ける暮らしが世代を超えて受け継がれることがままある。

具体的に指標を見てみよう。図2-3は、地域別の1人当たりの所得の推移を示す。リーマン・ショック以降は全国的に所得が下がっているが、それまでは大阪の凋落^{ちようらく}ぶりが突出する。1996年には大阪市民の1人当たりの所得は東京都に次ぐ位置にあった。ところがその後は急激に下がりが続いた。さらに大阪府民に至っては、もはや全国平均より下(2010年度)である。減り続ける府民と市民の所得をどうやって維持するかは喫緊の課題である。

短期間に急激に所得が下がると、それを吸収しきれず生活に劇的な変化が起きるケースが増える。例えば、生活保護を受ける人の数は、大阪市が人口比で全国第1位となり、全国平均値を大きく上回る(図2-4)。ホームレスの数(図2-5)や離婚も同じだ(図2-6)。

失業率も高く、大阪市の失業率は全国平均を大きく上回る(図2-7)。とりわけ深刻なのは若い世代の失業率が高いことである(図2-8)。

若いうちに失業すると手に職がつかず、その後も低所得や失業の状態が続きやすい。また、女性の就業率も極めて低い(図2-9)。このため、子どもを抱えて離婚すると、仕事が見つからず、生活保護に頼らざるを得なくなる女性が多い。シングルマザーの失業者の増加は貧困の再生産をさらに助長しやすい。

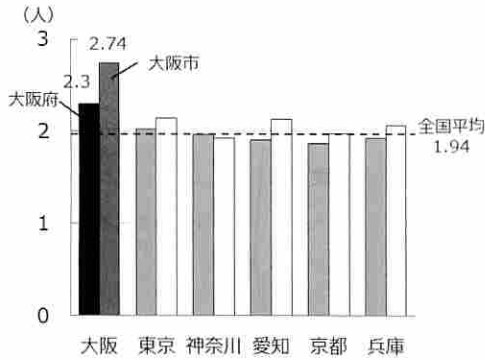
○ 経済指標と共に社会指標も悪化

失業が増えると自殺も増える。人口10万人当たりの自殺者数(男性)は、全国平均で33・2人だが、大阪府は飛び抜けて高く39・0人である。女性の場合も、全国平均が13・1人だが、大阪府は16・7人で、東京、神奈川、愛知、京都、兵庫よりもはるかに高い。

健康状況もよくない。大阪府民の平均寿命は男女共に全国平均を下回り、特に大阪市の男性は、全国平均の79・6歳に対して77・4歳と大幅に下回る。女性も同じ傾向で、大阪府(85・2歳)が大阪府(85・9歳)よりも短く、共に全国平均(女性86・4歳)を下回る。健康状態で特筆すべきは結核の罹患率である。人口10万人比というと、全国平均の16・7に対し、大阪府は42・7という異常値である。

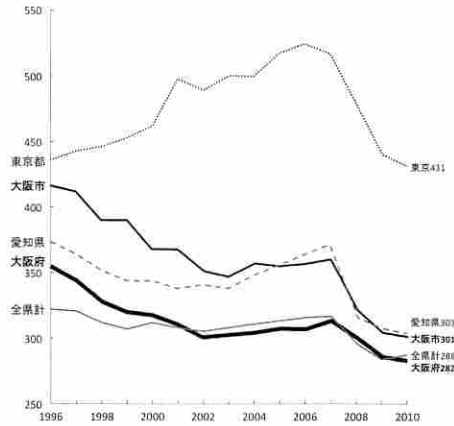
高齢化率はどうか。大阪府は都市部にあるため高齢化率(65歳以上人口の割合)は全国平均よりも低い(22・7%、37位)。しかし高齢の単身世帯率が高く、全国平均の9・2%に対し、大阪府

図2-6 離婚率
(2008~2012年、人口1000人対)



(注) 左の棒は都道府県の数値、右の棒は当該都道府県の県庁所在市数値。
ただし、東京は特別区の平均値
出典: 「人口動態保健所・市町村別統計」2008~2012年 (厚生労働省)

図2-3 1人当たりの所得推移



(注) 内閣府県民経済計算を基に府作成
(1996~2000:2000年基準計数, 2001~2010:2005年度基準計数)

図2-7 完全失業率(年平均)

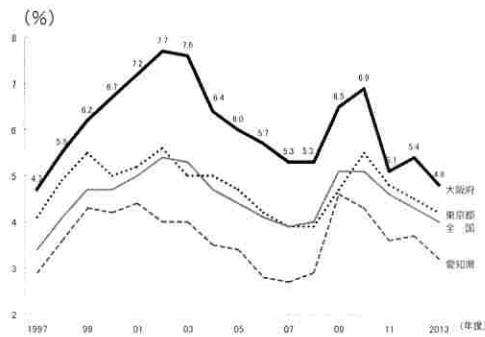
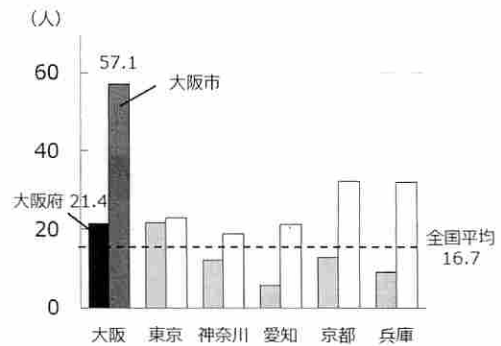
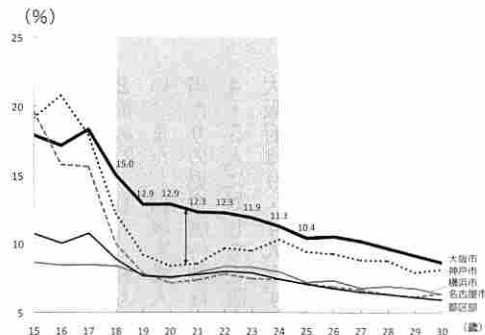


図2-4 生活保護の受給率(人口1000人対)



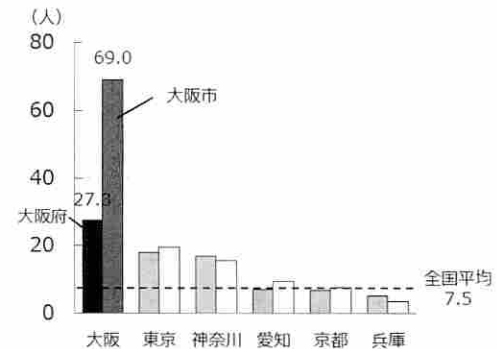
(注) 左の棒は都道府県の数値、右の棒は当該都道府県の県庁所在市数値。
ただし、東京は特別区の平均値
出典: 「厚生統計要覧」2013年 (厚生労働省)

図2-8 18~24歳の完全失業率



出典: 2010 (平成22) 年国勢調査 (産業等基本集計) から加工

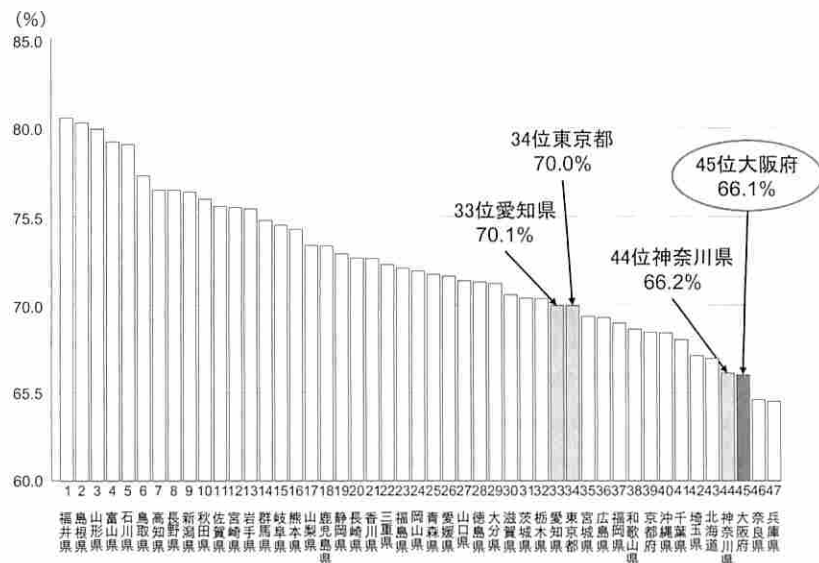
図2-5 ホームレス数(人口10万人対)



(注) 左の棒は都道府県の数値、右の棒は当該都道府県の県庁所在市数値。
ただし、東京は特別区の平均値
出典: 「ホームレスの実態に関する全国調査」2014年 (厚生労働省)

は13・5%、大阪府は11・3%と高い（2010年データ）。
 学力はどうか。大阪府の学力テストの結果は、特に国語が弱く、小学校の国語Bはワースト3位、中学校に至っては国語のAもBもワースト2位で

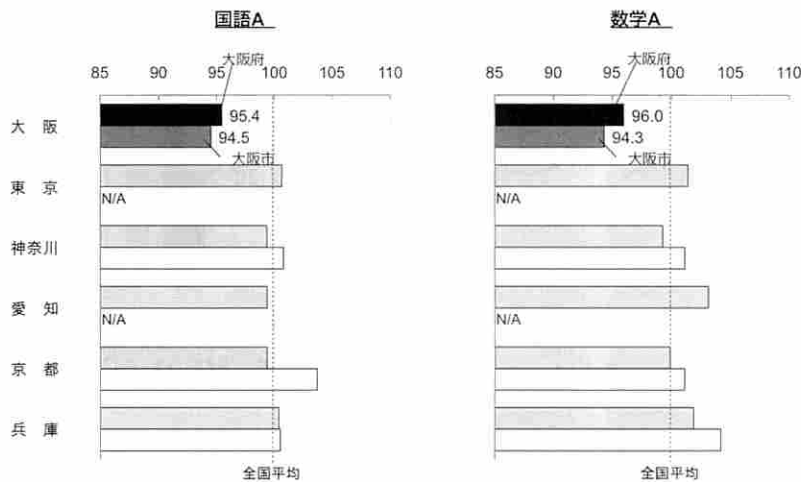
図2-9 20~59歳の女性就業率



出典：「女性の就業機会拡大に関する調査」（2014 女性の就業機会拡大PT）

（図2-10）、府も市も全国平均のはるか下にある。不登校も多い。2013年の生徒数1000人当たりの中学校の長期欠席者は、府市共に全国平均（33・6人）をはるかに上回る（府は46・9人、市は52・0人）。

図2-10 学力テストの成績比較* (中学校)



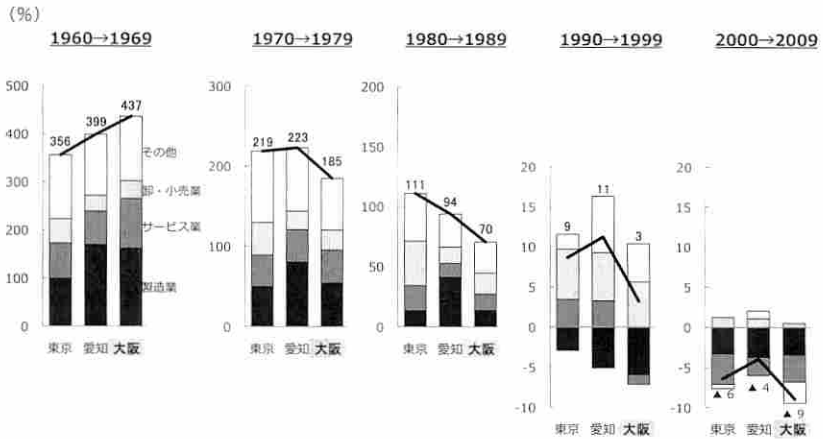
（注）上段は都道府県の数値、下段は当該都道府県の県庁所在市数値。ただし、東京は特別区の平均値
 出典：「全国学力・学習状況調査」2013年（文部科学省）

の比較である。海外と比べるとさすがに大阪の治安は良いし、どの指標でも優位にある。しかし世界の一流都市の総合的な魅力度のランキング調査を見ると、大阪はいまひとつのところに位置する。森記念財団都市戦略研究所の2013年世界の都

○東京とは大きな差

以上は、いずれも国内他地域と
 また、15〜19歳の人口1000人当たりの少年犯罪の発生数は、全国平均の10・7人に対し、大阪府は約2倍の23・0人、府も12・6人と高い。また、14歳未満人口1000人当たりの児童虐待数は、全国平均の4・5人に対して大阪府は10・5人、大阪府は9・4人とずぬけて高い。
 犯罪関係の指標も全国ワーストが多い。人口1000人当たりの刑法犯認知件数は全国平均が11・6人に対し大阪府は23・2人、府が17・5人である。また、人口10万人当たりのひたたくり認知件数も全国平均の6・2人に対して大阪府は16・6人と高い。一方で、ボランティアをする市民の数は全国大都市の平均が約23・5%に対し大阪府は約20%にとどまり、余裕に乏しい生活の実態が浮かび上がる。

図2-11 県内総生産(産業部門)の変化



(注) グラフを見やすくするため、グラフ横軸のパーセントは年代によってスケールを変えている
出典：大阪産業経済リサーチセンターのデータから作成

市総合力ランキングでは、1位がロンドン、2位がニューヨーク、3位がパリ、4位が東京、5位がシンガポールとなった。ところが大阪は23位である。この指標は経済状況のみならず、居住、環境、交通アクセス、文化・交流など総合的な都市

力の調査によるものだが、東京と大阪の間には20もの他都市が入っている。ちなみに、A.T.カーニー社とシカゴ国際問題評議会の共同調査によるグローバル都市指数の2014年のデータでも、東京が4位なのに対し大阪は55位にとどまり、振るわない。

○GDPの成長率が次第に低下

ここまでは主に住民の状況に主眼を置いて解説してきたが、マクロの経済状況はどうか。

大阪のGDPの実質伸び率は、戦後間もなくは大変高かった。ところが1970年代以降、次第に低下していった。そして2001年から2011年については、マイナス1.2%になってしまった。全国平均が5.7%、愛知は8.2%、福岡は8.5%と高く、東京も2.2%とやや低いもののプラスを確保している中で、大阪だけがマイナス値を示している。

大阪の経済不振の背景には、産業構造の変化の波に乗り遅れたことがある。1970年代以降、東京はサービス業にシフトし、愛知県は自動車産業への転換を果たした。その中で大阪は従来通りの製造業と卸・小売業中心の経済のままで推移した。その結果、地域全体のGDPをけん引するような産業が育たなかった。

図2-11は都府県内総生産(産業部門)の10年間の伸び率を示す。大阪府の場合、1960～69年には43.7%も伸びた。しかし1970年代

には18.4%、1980年代には70%、そして1990年代には3.2%、2000年代にはマイナス9%へと伸び率は次第に低下した。つまり大阪経済は戦後のおよそ四半世紀は全国をリードする存在だったのが、70年代から伸び悩み始め、80年代には劣勢が明らかになった。90年代から2000年代にかけては全国的に伸び悩むが、大阪はさらに悪く、2000年からの10年間に約1割も経済規模が縮減したわけである。

こうした状況の下、大阪の大企業(資本金100億円以上)の全国シェアは1990年代の13.3%から2009年には9.4%へと次第に低下した。また、大企業の本社機能が東京などに流出した。1984～2009年までは、在阪の大企業の9割が大阪に本社(本社機能を含む)を置いていたが、2009年度には約7割に落ちた。関西の大学生の首都圏への流出も続く。例えば、関西大学の学生の8割超はもともと近畿出身だが、卒業時には半分しか近畿にとどまらない。そして4割弱が関東に就職している。

以上見てきた通り、大阪では地域の経済力の衰退に伴って、個人の生活レベルでも、街全体でも、さまざまな問題が起きてきた。こうした危機的な状況を目の当たりにして、2008年からの維新改革では、単なる役所内の行政改革の域を超えて、貧困の再生産に象徴される負のスパイラルをいかに防ぐかというところに主眼が置かれた。