

「地域政党」をテコに強力に改革を推進

上山信一

慶應義塾大学総合政策学部教授

これまでの3回は、過去6年間に大阪府市が取り組んできた改革の評価結果を、府市統合本部の報告書に沿って解説してきた。報告書では改革の主体は、行政機関としての大阪府庁、大阪市役所とされている。しかし主要な改革項目には、橋下徹氏と松井一郎氏が「大阪維新の会」の政治家として地元議会と折衝し、あるいは政権与党に働き掛けて実現したものが多く、また、市営地下鉄、バスの民営化や大阪都構想など維新改革の目玉政策については、首長が選挙の際に重要争点に掲げた（ただし、それが故に、市議会や府議会での審議が難航したり、否決された）。

総じて維新改革では、市議会や府議会の同意を必要としないものはスピードにうまく進んでいる。しかし、地下鉄やバスの民営化、府市の病院や大学の統合などの重要案件では議会の同意が得られていない。また、大阪市を廃止し、府と統合する大阪都構想も、議会で否決された。案件によつて、また府議会と市議会で若干の違いはあるが、両議会で過半数（*）を占める野党派は、

総じてこれらの改革に否定的である。特に最近はその首長と野党の対立が激化している。傾向としては、議会での対立は、改革のマグニチュードが大きければ大きいほどエスカレートする。このような維新改革における政治力学と改革への影響には独特のものがあり、報道情報を追うだけでは理解しにくい。そこで今回はこれまで3回の連載の改革評価の紹介からいったん離れ、維新改革の政治的背景を筆者の見聞をもとに解説する（言うまでもないが、あくまで府市の特別顧問としてではなく地元出身の一研究者としての個人的見解である）。

1. なぜ大阪の改革は分かりづらいのか

維新改革、あるいは橋下改革に関しては、さまざまな情報発信がされてきた。特に大阪都構想に

ついては、全国ニュースでもしばしば賛否が議論された。また地下鉄やバスなどの民営化案が市議会で否決されたニュースも記憶に新しい。一方、国政レベルで橋下氏がリードする維新の党の動向にも注目が集まる。市長が国政にも関与することについては、大阪市民の感情はさまざまだ。「府議会や市議会でいくら議論をしても改革案は否決される。地元だけでなく国政レベルからも改革に取り組むべきだ」という意見がある一方で、「橋下氏はいろいろ手を広げてやっているが、果たしてうまくいくのか」という意見もある。だがあまりにもさまざまなニュースが錯綜し、「いろいろな率直な感想だろう」。

○なぜ維新改革は分かりにくいのか

維新改革が理解しにくい理由は恐らく三つあるように思う。

第一に、大阪市を廃止して府と統合して大阪都をつくるという都構想は、今までにない新しい考

え方だが、地元紙の世論調査では5割以上が賛成している。しかし筆者が市内のあちこちで人々の意見を聞いてみると、賛否以前にその意味があまり理解できていない人がまだまだいる。わが国には市町村合併の例は多い。しかし、都道府県と市町村の垂直統合は一度もなかった。最近では、スコットランドやスペイン・カタルーニャの独立運動がニュースになり、また道州制論も広く知られており、地域主権や国からの独立性を高めることについては、賛成の向きが多い。しかし、今回は国との関係の見直しではなく、府と市の統合である。「東京都と同じ構造にするだけ」とはいっても、多くの人々にとっては自治体の形を大きく変える話は、前代未聞のテーマで、なかなかイメージされにくい。

第二に、橋下氏が国政政党の代表であると同時に大阪市長であるために、次元の違うニュースが同時に流れ、人々を混乱させる。その典型が従軍慰安婦問題だろう。これは海外からも批判され、騒ぎになり、市長としての公務のサンフランシスコ市訪問が取りやめにもなった。しかし大阪市長としての公務と国政絡みの発言は、本来は関係がない。ところが両方が連動してニュースとして流れる。市長としての橋下氏の仕事ぶりは支持するが、外交についての発言には疑問があるといった人々もいてややこしい。

第三に、府議会と市議会での野党と首長（そして与党大阪維新の会）の駆け引きがあまりにも激

しいため、多くの人にはもはや何が起きているのかフォローできない。その典型が大阪都構想の協定書をめぐるバトルだ。大阪都構想の案は、府議会と市議会の代表者と知事・市長の合計20人から成る「大阪府市特別区設置協議会」（いわゆる「法定協議会」）がまとめた。だが、野党会派が反対するため、多数決だとまとまらない。そこで議長は反対派のメンバーを入れ替えて素案をまとめた。最終的に総務省は大阪都構想の協定書を有効と認めたが、野党会派は納得しない。そこで対抗策として、野党はその後の府議会と市議会でのメンバーの再差し替えを求める条例案を議決する。すると知事と市長は再議権を行使して廃案にした。このように都構想の協定書をめぐっては、与野党の双方から手の込んだ裏ワザが次々に繰り出される。府民、市民の多くは、いったい何を争っているのか、ニュースの字面を見るだけではなかなか理解できない。

2. 橋下知事誕生以来の政治の動き

以上の通り維新改革に関する情報は錯綜気味だが、本連載の第1回（12月1日号）で紹介したように、大阪の街は確実に変わりつつある。議会の議決を必要としない行政改革や政策の見直しは、知事、市長の采配の下で、どんどん進んでいる。

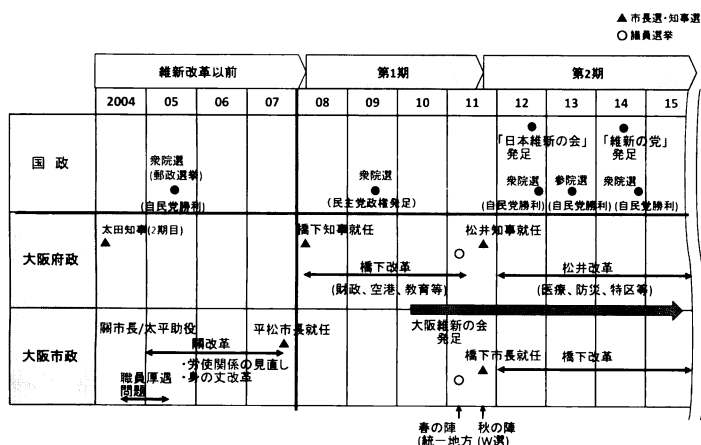
議会での野党会派の反発の背景には、こうした知事や市長のリーダーシップの発揮に対する抵抗の

意思表明という要素もある。そこで以下では、首長と議会の在り方を中心に、この6年間の維新改革の歴史を振り返ってみたい。

○2008年2月から始動

維新改革の歴史を図4-1に整理した。橋下知事が就任したのは2008年2月である（図の第1期）。当初は、自民党大阪府連の推薦

図4-1 大阪の維新改革の足取り



と公明党大阪府本部の支持で当選した保守系の知事だった。知事は就任以来、さまざまな改革を断行し実績を上げていく。やがて、大阪市役所が建てた大阪ワールドトレードセンタービルディング(WTC)を府庁が買い取って第2庁舎にするという案をめぐって府議会の自民党などと対立。それを機に松井一郎氏や浅田均氏らが自民党を割って出て、大阪維新の会という新会派をつくった。そして橋下知事(当時)は同会の代表になった(2010年4月)。

その約1年後の2011年春の統一地方選挙で、大阪維新の会は一気に大阪府議会の過半数を獲得する。また大阪市議会でも最大会派となった。同会が全国から注目され始めるのはここからである。さらに2011年11月には、橋下氏が知事を辞めて大阪市長に立候補し、その後任の知事に松井氏が立候補した(いわゆるダブル選挙)。投票は同日(2011年11月27日)に行われ、2人とも当選する。かくして同会は、府市の首長ポストを両方とも獲得した。そして、2人が掲げた公約である府市の連携、そして大阪都構想の推進が始まった。

○ダブル選挙後から府市が本格的に連携

その後は図4-1-1の右の第2期に入る。府と市は府市統合本部会議を共同で設置し、ここを舞台に府と市の事業の連携や組織統合が始まった。同会議は、大学や病院など府市で重複する施設の在

り方を議論し、また方針を決定する場として設置され、私や堺屋太一氏らの特別顧問、そしてその他の特別参与も出席した。また、大阪都構想の実現に向けた作業が府市が共同で設けた大阪府市大都市局で始まった。だが、主要事項の決定には両議会での議決が必要になる。府議会では維新の会は過半数を持っていたが(当初)、市議会ではそうではない。そのため両首長が合意した事項の多くが大阪市議会で否決された。また、直営事業の民営化などの事業形態の変更には3分の2以上の賛成が必要で、もともとハードルが高い。そのため、例えば大阪市議会は地下鉄とバスの民営化案を過去に5回も継続審議とした上で、昨年11月に否決した。さらに博物館協会の独立行政法人化などの議決も先送りされている。このような現状のこう着を打破するには、恐らく今春の統一地方選挙の結果を待たなければならないというのが大方の見方である。以上が、この6年間の維新改革のおおよその流れである。

○国政への参画

国政との関係についても触れておく。「大阪維新の会」は、自民党・民主党・みんなの党から離党した国会議員らを加えて2012年9月に「日本維新の会」を設立した。また設立直後に日本創り新党が、同年11月には太陽の党(「たちあがれ日本」より改名)が、解党して合流した。当初は自民党・民主党の二大政党に対抗する「第三極」の

中心として注目を集め、2012年12月の総選挙では54議席を獲得して国政第3党に躍進した。さらに翌2013年の参議院選挙でも9議席を獲得した。だが、2014年7月に解党し、石原慎太郎氏は「次世代の党」を結党。一方、大阪維新の会系のグループには「結いの党」が合流し、「維新の党」へと改称した(2014年12月25日現在、衆議院議員41人、参議院議員11人)。

3.3 層から成る維新改革のパワースペース

さて、話を大阪の維新改革に戻す。維新改革の特異性と分かりにくさは、この改革が単なる行政改革にとどまらない点に起因する。この改革は、実は国政改革、地域再生運動、そして行政改革の3階層のそれぞれで同時多発的にさまざまなことが起こり、また、相互に影響し合って進んでいる。例えば、国政への影響力を持つが故に、国が都構想実現のための法改正をするなど、通常の知事や市長では成し得ないことが起きた。また教育委員会改革や公務員制度の見直しなどでも大胆な改革ができた。しかし逆にそうであるが故に、地元の議会では野党派が首長の改革案にことごとく反対というかたくなな態度を示す。図4-2ではこのパワースペースの構造を3層の図で示した。

○最下層にある「行政改革」

パワースペースの基層には府市の行政改革があ

図4-2 維新改革の3つのパワースペース

要素	内容(例)	企業改革との対比
国政改革	・分権化推進 ・法改正	・業界再編 ・規制改革
地域再生運動	・府市連携 ・大阪都構想	・業務提携 ・M&A
行政改革	・効率化 (行政改革) ・政策の刷新	・業務改革 ・リストラクチャリング

る(図4-1-2の下段)。これは2008年の橋下氏の知事就任に始まり現在の松井知事に受け継がれる大阪府庁の一連の改革、そして、2011年11月のダブル選直後に始まった橋下市長による大阪市役所の改革である。

これについては本連載の第1回(2014年12月1日号)で全体像を紹介したが、内容は財政再建、補助金の見直し、外郭団体の経費の見直し、

インフラ整備、教育改革など多岐にわたる。改革の対象となる項目自体は、他の自治体と同じである。しかし、その改革のマグニチュードの大きさ、手法の斬新さ、スピードの速さについては前例のないものが多い。例えば、公営地下鉄の民営化はわが国初だし、公務員の人事評価を絶対評価から相対評価に変えることも前代未聞である。

○中段は「地域再生運動」

パワースペースの二つ目は図4-1-2の中段部分の地域再生運動である。これは、さまざまな問題を抱える大阪の地域全体の在り方を府市が連携して変える運動である。中には財界や市民にも協力を呼び掛けつつ行っているものもある。例えば、府と市が共同で行う事業(各種イベントや大阪観光局による外国人観光客へのアピールなど)には財界や住民団体、NPOなども一緒に取り組む。あるいは、関西国際空港と大阪国際(伊丹)空港の経営統合や国家戦略特区推進などでは、橋下・松井両氏が政治力を駆使しつつ国に働き掛けて実現した。大阪都構想の推進もここに入るだろう。

大阪に限らず一般に市町村と府県の足並みが揃うことは少ない。特に政令市と府県はそうだ。その意味で、今の大阪府市の一体感は、よそこには見られないものだろう。背後にはもちろん知事と市長が同一会派であり、都構想を抱えていることがある。だが、加えて西日本の雄としての大都市・大阪の未来に対する危機感や橋下氏の強い発信力な

ども作用しており、この中段のパワースペース存在は、今回の維新改革ならではのものと言える。

○「国政改革」への関与

パワースペースの三つ目は図4-1-2の上段の国政改革である。例えば、就任間もない橋下市長は国直轄事業負担金の見直しや、全国学力・学習状況調査(学力テスト)の市町村別成績の情報公開などを国土交通省や文部科学省に迫り、最終的にそれらを実現した。いずれも大阪の現場の問題に端を発し、国の政策の在り方のおかしさを問題提起した。また政治活動においても大阪維新の会は、地域発で日本維新の会という国政政党を創設した。その上で大阪都構想を実現するための法改正を政府に働き掛け、実現させた(地方自治法の一部を改正する法律案(閣法第75号))。これらは大阪の改革に端を発した国政への問題提起だが、その域を越えて国の大都市政策に直接的な影響を与えた。他分野の事例では、国の教育委員会制度の見直しなど全国レベルの制度改正につながったものもある。

これまでも自治体の動きが国政に大きな影響を与えた例はある。例えば、沖縄県知事は米軍基地問題でしばしば国政を左右する。東京都の石原慎太郎知事(当時)が尖閣諸島問題に与えた影響も記憶に新しい。だが、地方の問題に端を発して、地方政党を立ち上げ、それを国政政党にバージョンアップさせ、国に法改正を迫るといふ今回

の大阪維新のケースは、前代未聞と言えるだろう。

このように、大阪の維新改革は、性格の異なる3層のパワースペースから構成され、それぞれが他の層の活動を強化している。維新改革は、こうした特異な構造の下で、各地の自治体が従来行ってきた行政改革とは比べようのない幅の広さとスピードで強力に展開できてきたと考えられる。

○大阪の改革のために中央を揺さぶる

ちなみに、東京の知識人ら大阪の外に住む人々に広く知られているのは、主に上段の国政改革だけである。そのため、中央のメディアは、橋下氏をはじめとする大阪維新の会の政治家たちを、大阪での活躍をテコに国政を目指す野心的な集団と捉えがちである。だが、維新改革の眼目は、むしろ中段の地域再生運動のところにある。連載第2回（2014年12月8日号）、第3回（同12月15日号）で紹介したような大阪の深刻な社会問題は、下段の行政改革だけでは解決できない。そのため、大阪は府市が連携し、さらに民間も協力して自ら地域再生に取り組んでいる。だが、大阪はヒト・モノ・カネの自由な流通の上に栄えてきた自由都市である。それを本気でやればやるほど、今の国の規制や仕組みの限界にぶつかる。だから国政に問題提起する。だが単なる陳情では大した成果は望めない。そこで国会に人を出そう、選挙のたびに政権与党を揺さぶろう、ということになるのである。

ちなみに、地方発で国政を変える力をもつ地域は、東京、大阪、あるいは沖縄（外交、安全保障分野）くらいではないか。大阪は日本第2の大都市である上に、首都から離れている。しかし巨大な存在といえども単なる一地方、そして自治体の一つではない。そのため、国の制度からは自由ではない。だからこそ自立を目指す。そして大阪が率先して国の制度を変える、あるいは規制のくびきを断ち切らなければならないという意識が強い。

4. 改革の舞台と手法の広がり

ところで維新改革の場合、図4-2の上段と中段では従来にはないプレーヤーと手法が見られる。中段では「大阪維新の会」が主役である。これは地域政党だが、今までの日本にはほとんどなかった存在である。それが設立後わずか1年後の地元の議会選挙において国政政党を破り、また、その半年後には府市両方の首長を当選させる力を発揮した。また上段の国政レベルでも、大阪市長が国政政党の代表を兼ねるという前代未聞の（ある種「劇画的」といってもよい）事態が出現した。従来、首長は大臣に陳情、お願いする存在だったところが、今回の維新改革では、地域政党が国政に進化、国会における国政政党の議席を奪うスタンスを見せた。またその威嚇力を使って、政権与党に政策の変更を迫った。この点は地方発の

PPPが日本を再生する
成長戦略と官民連携
—— 福川伸次 根本祐二 編著
—— 林原行雄
各界の第一人者が提言！
●全5冊 3,400円
●送料別 600円税別
時事通信社

○都構想は企業のM&Aに相当

維新改革の特殊性は、企業改革のアナロジーに照らしてみても理解できる。一般に企業の改革でも図4-2に相当する三つのパワースペースが存在する。図4-2の右端に示したが、日常は下段の社内での種々の改善運動が行われている。それがさらに進化すると、中段に進み、他社との提携や合併、M&Aなどの外科的手法による改革を行う。そこからもう一段スケールが大きくなると上段レベルに移行し、業界を超えた提携や業界再編によって業界の秩序を変え、価格優位性を保つたりといったことが起きる。

こうした企業改革の3層構造を大阪の維新改革に照らすと、大阪都構想は実は大阪府と大阪市の経営統合、つまりM&Aに相当することが分かる（中段）。さらに、大都市制度の改革や地方分権を国に迫るといふ活動は、「地方行政」という「業界」の再編を国に迫るといふ意味で上段に相当する。

このように大阪の維新改革は、政治面から見て、また経営面から見ても、従来の自治体のいわゆる行政改革を超越した動きということが言える。