

府市が連携して成長戦略を推進

上山信一

慶應義塾大学総合政策学部教授

はじめに

大阪府の域内総生産（GDP）はノルウェーやオーストリア一国分にも相当する（名目ベースで36・6兆円、2011年）。しかし、全国のGDPに占める大阪府の比重は今や7・4%にすぎず、1980年代初頭の約2割をはるかに下回る。しかもこの10年間の大阪のGDP成長率は、全国の主要都市の中で唯一マイナスを示している。大都市の勢いは経済状況に影響されやすい。また、貧困に代表される大阪の社会問題の解決にも経済再生が近道である。そこで維新改革では2008年からさまざまな経済再生策を講じてきた。

○成長戦略の6割が府市連携

今回の改革評価では府市合わせて164の主要な改革項目が抽出されたが、そのうち、合計24項目（15%）が「成長戦略」に分類された。これらをさらに分析した結果、「産業育成のための基盤整備（6項目）」「観光・文化振興（6項目）」「産

業・企業支援（8項目）」「拠点再開発・用途転換（4項目）」の4分野に整理できた（図6-1）。またこれら24項目のうち約6割（14項目）が府市連携によることが分かった。一方「産業・企業支援」は大半が府独自の政策である。また「拠点再開発・用途転換」も全てが大阪市の事業で、そのうち三つは大阪駅の北ヤードの跡地の再開発案件だった。

1. 特区申請と規制改革による成長戦略

先ほどの4分野のうち「産業育成のための基盤整備」6項目は、全てが府と市の連携によるものである。多くは府立と市立の産業試験場や大学の統合に関わるものである（図6-1左上部分）。これらは文字通りの産業育成のための基盤となる機関だが、それ以外にもソフトな基盤整備が2項目ある。特区制度の創出・活用と規制改革会議である。大阪の経済は巨大である。地方の小都市のような観光振興や名産品のプロモーションだけで

は、とうてい再生できない。本格的なてこ入れには、どうしても企業の税負担の軽減や規制緩和等のマクロ的な施策が必要になる。大阪はもともとが香港やシンガポールのような通商都市である。彼らと競争するためにも世界水準を意識した税や規制の機敏なコントロールが必要となる。ところが日本は、全体としては工業と農業を中心とする保守大国である。地方の権益保持に配慮した規制や保護主義的な制度に、全国が一律的に縛られがちである。かくして税制や法制度は国家の一元管理下であり、アジア諸都市との国際競争を理由に大都市大阪が主体的かつ自由に動かせない。そこで維新改革では成長戦略の要に特区戦略を据え、また政府に各種の規制緩和を訴え、また、大阪独自でできる規制緩和や地方税の免税措置を繰り出してきた。

○大阪府市独自の特区税制を実現

大阪府市は2010年に特区制度の提案を行った。やがて2011年6月に国が国際戦略総合特

区制度を創設する。そして関西の3府県と3市(注)は同年12月に地域指定を獲得した。さらに翌年の2012年12月、大阪府市は大阪に進出した企業の地方税をゼロとする特区税制を創設した

(注) 京都府、大阪府、兵庫県、京都市、大阪市、神戸市

いて特別顧問、特別参与らの外部委員から成る会議(「規制改革会議」、堺屋太一氏が会長)を設け、大阪独自の規制緩和策を検討した。そして国に対する提言、府市の条例改廃、各部門

図6-1 維新改革の成長戦略項目(計24個)の内容分析

分野	府市連携によるもの	大阪府のみ	大阪市のみ	合計項目数
産業育成のための基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> 特区制度の創出・活用 大阪府市規制改革会議 府立大学・市立大学の統合 大阪府市新大学構想会議 府立産業技術総合研究所/市立工業研究所の統合 大阪産業振興/大阪都市型産業振興センターの統合 			6
観光・文化振興	<ul style="list-style-type: none"> IR*実現に向けた検討 大阪観光局の設置 大阪府立中之島図書館・大阪市中央公会堂の連携 府市文化振興会議・アーツカウンシル部会の設置 都市の魅力を上させる各種イベントの開催 大阪府市都市魅力戦略推進会議 			6
産業・企業支援	<ul style="list-style-type: none"> 大阪府市エネルギー戦略会議 大阪府市医療戦略会議 	<ul style="list-style-type: none"> バッテリー関連産業の振興 ライフサイエンス関連産業の振興 金融機関提案型の融資制度の創設 太陽光発電の普及拡大など新たなエネルギー・社会の構築 みどりの風を感じる大都市・大阪の実現 「大阪産(もん)」ブランドの発信 		8
拠点再開発・用途転換			<ul style="list-style-type: none"> グローバルイノベーション創出支援拠点(うめきた) エリアマネジメント活動促進制度の創設(うめきた) うめきた2期開発の緑化 御堂筋のあり方の技術的な見直し 	4
合計14項目		合計6項目	合計4項目	

*IR: Integrated Resort (統合型リゾート)
(注) 府は合計20項目、市は合計18項目となる。

図6-2 大阪の戦略特区の実績(2011年度以降)

	主な申請内容	成果
国際戦略総合特区* [大阪府市及び他2府県2政令市]	<ol style="list-style-type: none"> ライフ分野 <ul style="list-style-type: none"> PMDA-WEST機能・治験センター機能の創設 海外展開に向けた関空の基盤強化 医薬品の研究開発促進 グリーン <ul style="list-style-type: none"> バッテリー戦略研究センター機能の整備 インフラ・共通 <ul style="list-style-type: none"> MICE機能強化と海外プロモーション 	<ul style="list-style-type: none"> PMDA関西支部の設置実現 空港 <ul style="list-style-type: none"> 医薬品輸出入手続の電子化 医薬品専用施設を活用したクルーチェーン輸送の拡充 特区への投資総額は約631億円(見込を含む) <p>※特区の実効性を高めるため、地方の独自取組みとして、府市で『地方税ゼロ』を実現</p>
国家戦略特区** [大阪府市]	<ol style="list-style-type: none"> 健康医療産業の創出 <ul style="list-style-type: none"> 免疫・再生医療等の未来医療産業化国際展開拠点の整備 世界と戦える国際都市プロジェクト <ul style="list-style-type: none"> 民主導による都市空間構造改革 環境・エネルギープロジェクト 物流インフラ強化 <ul style="list-style-type: none"> 関空が「ロバ」が「ライオン」のイメージ 公設民営学校の実現 チャレンジ特区 <ul style="list-style-type: none"> 労働法制の適用緩和 	<ul style="list-style-type: none"> 府市の提案は大胆かつ具体的と評価を受け、指定獲得 知事、市長の主張により、区域会議は政治主導による規制改革の仕組みが構築される

出典: 大阪府市作成資料
*国際戦略総合特区とは、民主党政権時の2011年度から始まった「新成長戦略」実現のための制度で、主要産業の国際競争力強化を目指す「国際戦略総合特区」と地域資源を生かす「地域活性化総合特区」がある
**国家戦略特区とは、2014年度からアベノミクスの「第3の矢」の成長戦略の中核にある制度で、地域を限定した規制緩和や税制面での優遇から成る。医療や雇用、農業など計6分野で規制の特例が認められる

特区税制とは、大阪府外から大阪の特区に進出した企業について、最初の5年間、地方税をゼロとする制度である。2014年現在の日本の法人実効税率は約35・6%だが、これはアジア諸国やドイツ、フランスなどより高い(例えば、シンガポールは17・0%、中国は25・0%、韓国は24・2%)。これらに少しでも対抗すべく、府市が連携してこの制度を創設した。特区税制が認められた企業には、法人府民税、法人事業税、不動産取得税などが掛からない。さらに、国の特区税制(所得税控除20%)も活用すれば、実効税率が約23・7%にまで下がる仕組みを提案した(図6-3)。なお、2015年1月3日)。なお、2015年1月現在の進出計画認定事業者数は10件である。

また、規制改革緩和について特別顧問、特別参与らの外部委員から成る会議(「規制改革会議」、堺屋太一氏が会長)を設け、大阪独自の規制緩和策を検討した。そして国に対する提言、府市の条例改廃、各部門

これらが最初の5年間はすべてゼロになる

図6-3 大阪の地方税ゼロ特区の優遇内容(府外から特区に進出した企業が対象)

税目		地方税ゼロ導入前(税率又は税額)	
		資本金1億円超の法人	資本金1億円以下の法人
法人府民税	均等割	26万円～160万円	2万円～7.5万円
	法人税割	法人税額×6%(超過税率)	法人税額×5%(標準税率)
法人事業税	所得割	年400万円以下の所得 1.69% 年400超800万円以下の所得 2.475% 年800万円超の所得 3.26%	年400万円以下の所得 2.7% 年400超800万円以下の所得 4% 年800万円超の所得 5.3%
	付加価値割	付加価値額×0.504%	-
	資本割	資本金等の額×0.21%	-
不動産取得税	土地	課税標準額×1/2×3%	課税標準額×1/2×3%
	建物	課税標準額×4%	課税標準額×4%

出典：大阪府市作成資料

(注) ・法人府民税および法人事業税については、府内から特区に新たに進出の場合、従業者数の増加割合に応じて軽減
 ・大阪市内、吹田市内、茨木市内、箕面市内、熊取町内のうち、特区内は地方税(固定資産税等)最大ゼロ

による許認可の見直しや運用の弾力化などを行った(提言書は <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/20342/00145827/1-1%20eigen.pdf> を参照)。

2. 観光・文化振興

成長戦略の第2の分野は「観光・文化振興」である。大阪にはもともとビジネス客が多数来訪する。加えてユニバーサル・スタジオ・ジャパン(USJ)、海遊館、大阪城など人気のある集客施設がある。さらに近年はインバウンド客の増加とも相まって、道頓堀や新世界などが観光でぎわっている。神社仏閣こそ京都、奈良には及ばないが、大阪は各種調査で行ってみた都市ランキングのトップ5位以内に入っている。

しかし大阪の街には、従来はよそから観光に来てもらう、そしてそれを産業に育てるという発想があまりなかった。もともと商工業が栄えていたため、観光収入への期待が薄かったのである。しかし、今回の改革評価では、観光・文化振興分野で6項目が拳がり(図6-1)、近年は府と市が観光集客にかなり力を入れていると分かった。また内容も「IR(Integrated Resort)統合型リゾート」実現に向けた検討、「大阪観光局の設置」のほか「大阪府立中之島図書館と大阪市中央公会堂の連携」「アーツカウンシル設置」「都市魅力向上のためのイベント」など多種多彩である。

なお、「大阪観光局」は2013年4月から活動開始した機関で、府・市・経済界の支援の下で運営される「公益財団法人大阪観光コンベンション協会」の通称である。局長には民間出身の観光

のプロ人材を据え、各種プロモーションや海外からのIRオペレーターの誘致活動などのほか、内外に対する情報発信を行っている。

○カジノとIRの誘致建設

観光・文化振興分野の当面の柱は大阪観光局による集客活動だが、将来を見据えた場合、魅力的な集客施設の誘致が有効である。そこで維新改革では、大阪へのIRの誘致に本腰を入れてきた。カジノはもともと賭博場であり、ラスベガスやマカオ等を除き、各国は法律で原則禁止していた。しかし近年ではシンガポールのサンズリゾートなど世界各地で、カジノに加え、コンフェレンス会場や劇場を組み合わせた統合型の集客拠点を開発し、成功を収めている。そのためIRは今後とも海外集客の誘引の鍵として都市の成長に貢献するとみられ、日本でも大阪、横浜、沖縄などが誘致活動を始めている。

中でも大阪は、かつて湾岸の舞洲(220畝)にオリンピックを誘致する活動をしたが断念した経緯がある。大阪には関西国際空港があり、京都、奈良などの国際的観光地も近く、IRとセットでの集客が期待できる。橋下徹知事は2010年1月にシンガポールを視察した後、大阪が持つIRの立地ポテンシャルに言及し、その後大阪府による検討が始まった。また大阪府市は政府にIRを解禁するための法改正を働き掛け、海外オペレーターとの接触や調査も始めている。

しかしIR実現に向けての課題は大きく三つある。まず日本においてカジノが合法化されなくてはならない。第二は建設資金の確保、第三は用地の確保が課題となる。

第一については、犯罪、不正行為、青少年非行、依存症などへの対策が課題とされる。これらについては、1999年に東京都がカジノの運営を検討したことを機に、2001年頃から自民党の勉強会が始まった。大阪府も2002年8月に構造改革特区の第1次提案でカジノ特別法の制定を提案した。その後、2010年に超党派の国際観光産業振興議員連盟（IR議連）ができ、2011年には同連盟が特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（IR推進法案）を発表した。

その後、2014年6月から同法案が内閣委員会で審議開始されたが、まだ議決されていない。

第二、第三の課題については、海外オペレーターが大阪の可能性を高く評価し、2014年度には7社が計9回、知事への表敬訪問をした。また、2013年には大阪府市が合同でIR立地準備会議を設置し、候補地の例として大阪湾岸の人口島の夢洲（総面積391ha）を提示した。さらに2014年4月に松井一郎知事は候補地として夢洲に絞り込む考えを示した。

○イベント戦略にも着手

観光・文化振興分野の6項目のうち「都市の魅力を上させる各種イベントの開催」については

この6年で大きな変化があった。かつてはこの分野でも府と市がバラバラにイベントを行っていた。それに対し維新改革では、「民が主役、行政はサポート役」という基本的な考え方の下で、府と市の戦略を一本化し、観光資源の発掘と発信力の強化に注力すべく、次の四つの改革を行ってきた。

第一は、街の特徴を観光資源にする政策である。大阪の都心部には縦横に流れる水路がある。これらを生かし、「水の回廊」として観光船回遊、ライトアップなどを実施した。

第二は、民間事業者のセンスを活用した既存の観光資源への新たな魅力の付加である。その一環で2015年度から大阪城公園のパークマネジメント事業を民間事業者委ねることにした。

第三は、既存イベントの魅力の充実である。2013年度から府と市、民間事業者が一体となって新たに「大阪・光の饗宴」というイルミネーションのイベントを実施している。これは、大阪の冬の風物詩になりつつあり、2013年度の来場者は500万人を超えた。

第四は、「大阪ミュージアム構想」である。これは大阪の街全体をミュージアムと見なし、いつでもどこでも楽しめる演出を実現すべく、府内各地の多彩な魅力・資源をミュージアムに見立ててインターネットのサイト上に並べて整理、展開している。

なお、観光集客の在り方については、前述の府市の「規制改革会議」でも議論があった。そ

こでは、「せっかく観光客を誘致しても飲食店の深夜営業規制などのさまざまな規制があるために、なかなか楽しい街にできない」等の問題が明らかになった。そこで同会議では「楽しい」という視点から規制の見直しやイベントの提言を行った（注）提言書は <http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushisu/cmsfiles/contents/0000227/227036/dalji-teigen.pdf> および <http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushisu/cmsfiles/contents/0000227/227036/teigen.pdf> を参照。

3. 産業・企業支援

第三の分野は「産業・企業支援」である。改革項目数は8個あるが、府独自のものが6個を占める。内容はバッテリー、ライフサイエンスの産業振興や太陽光普及等である。

○バッテリーもライフサイエンスも 関西に一日の長

バッテリー産業は世界的な成長分野だが、リチウムイオン電池でも太陽電池モジュールでも、全

活路は訪日外国人市場にあり！

インバウンド戦略

人口急減には立ち向かえ！
観光立国で
「ドン・キホーテ流」おもてなし力の秘密！

中村好明 著
●四六判・250頁●本体価格600円（税別）

時事通信社

国生産の約6割を関西が占める(2012年データ)。また、特に大阪湾周辺にはパナソニック等の電池工場や研究開発拠点が数多くあつて、一大集積を成している。今後は電気自動車の普及が期待でき、大阪を米国のシリコンバレーのような、バッテリー産業の集積地に育てるべく、大阪府市が研究支援をしていくことになった。

ライフサイエンス分野も成長産業として期待されるが、これも関西に過去からの製薬産業の蓄積がある。また、先端医療の分野でも、大学等の研究機関が数多く集積している。医薬品関連産業が関西の付加価値主体に占めるシェアは27・4%であり、関東の21・4%を上回る。またこの数値は、関西のGDPが全国に占めるシェア16%よりも高く、地域経済における相対的比重は高い。こうした潜在力を具現化すべく、府市は合同で「医療戦略会議」(会長は筆者)を設置した。

同会議では医療関連産業の育成と財政コストの抑制を両立させる方策を考えたが、これはどういうことか。医療産業の成長を目指す場合、単に今の医薬品産業を拡大させるだけでは医療費の増大ひいては財政赤字の拡大を招く。これを防ぐためにはフィットネスやウェアラブル機器、健康食品や健康づくり、検査・予防などの普及が必要となる。また高齢者の寝たきり防止のための介護の機材やサービスの高度化なども、ビジネスの育成と財政負担の抑止の両方に貢献する領域である。同会議ではこれらの方策を七つの戦略として提言

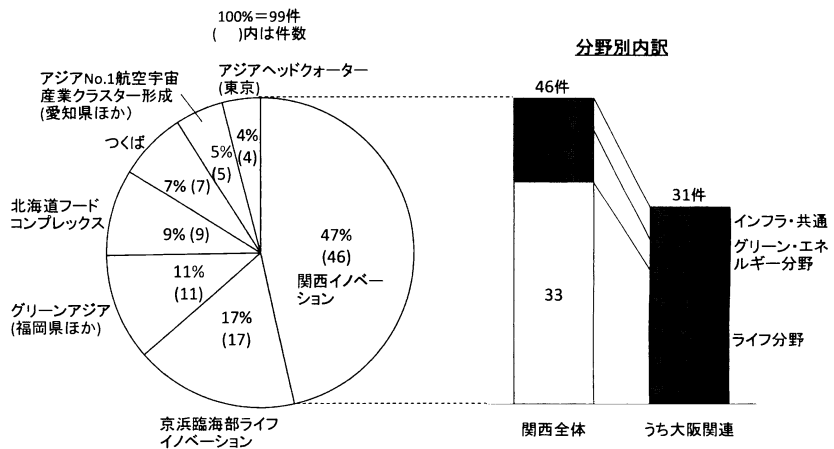
した(注)医療戦略会議の提言は <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19411/00000000/teigen.pdf> を参照)。

○国際戦略総合特区の認定

なお、バッテリーやライフサイエンスなどの成長分野について、大阪府市は2011年度から始めた(注)国際戦略総合特区の認定を受けた(図6-2)。全国で国際戦略総合特区の認定を受けた地域は北海道、東京、愛知、福岡、つくば、関西など合計99件だが、関西イノベーション国際戦略特区はその47%の46件を占める。なお、その内訳は33件がライフ分野(うち大阪は21件)、8件がグリーン・エネルギー分野(うち大阪は5件)、そしてインフラ・共通分野5件(すべて大阪)となった(図6-4)。

大阪の具体的なプロジェクトの一端を紹介すると、ライフ分野では、北大阪でのPMDA-WEEST(医薬品などの安全審査を行う医薬品医療機器総合機構の関西支部)機能の整備および治療センター機能の創設、アカデミア発の創薬(低分子医薬品)の促進、医工・看工連携による高齢化社会対応機器、サービスの開発、実証など計21件がある。グリーン分野では、大阪湾岸の夢洲・咲洲地区でのバッテリー戦略研究センター機能の整備や、再生可能エネルギーなどを利用した電力インフラのシステム構築など5件がある。また、インフラ関連の5件には、国

図6-4 国際戦略総合特区の認定プロジェクトの内訳



出典：大阪府市作成資料を基に筆者作成

際物流事業者誘致によるアジア拠点の形成などが含まれている(詳細は、大阪府市が共同で作成し、大阪府市統合本部に提出した資料「V. 大阪府市の連携」<http://www.pref.osaka.lg.jp/>)

attach/15336/00161971/10_sankoushiryou2-5-kaikakuhyouka.pdf を参照)。

○大阪では特定産業への着目は重要

ちなみに、このような特定の産業に着目して育成を図るいわゆるターゲットポリシーについては、成熟経済の下では有効性が低いという意見が、一部の経済学者らの間にある。日本全体、国家レベルの場合についてはおそらくそうだろう。しかし大阪の場合には、過去からの蓄積がある分野を、時代の転換期を捉えて一気に伸ばすという戦略的な意味がある。

また、大阪の歴史を振り返ると、時代の転換期には経済を支える産業分野が大きく入れ替わってきた。近世の大阪はもともと豊臣秀吉が開拓した新開地であり、各地から商人や職人が集められたそんな自由な気風を認め、幕府は江戸時代に大阪を商業の中心地(天下の台所)と定めた。明治以降、大阪はいったん衰退するが、大阪商人たちが英国から繊維工業を移入し、さらに実業家・五代友厚らの努力で政府の砲兵工廠や造幣局を誘致し、前者から機械工業が、後者から化学産業が育った。こうした長い歴史の流れに照らせば、今回のバッテリーやライフサイエンスへの着目は大阪の街にとっては一定の理にかなったものと言える。

○府市連携は経済再生の鍵

このように、維新改革では6年をかけて大阪の

経済再生の戦略を積み上げてきたわけだが、その多くの項目が府市連携による。逆にいえば、この事実は府市連携がなければ大都市大阪の成長戦略

総合戦略作成費を一律支給

政府の自治体向け交付金

政府は、2014年度補正予算案に盛り込んだ自治体向けの「地域住民生活等緊急支援交付金」(総額4200億円)の概要をまとめた。交付金のうち、地域の少子化対策などを後押しする「地方創生先行型」(1700億円)は、人口や財政力などに応じた基礎交付と、優れた事業を対象にした上乗せ交付の2段階で配分。基礎交付では、地方版総合戦略の作成支援費をまず想定、その分として各都道府県に2000万円、各市町村に1000万円を一律で支給する考えだ。

政府は、基礎交付に1400億円、上乗せ交付に300億円を充てる。この場合、基礎交付分のうち840億円は都道府県分、560億円は市町村分となる。作成支援費以外の分は、地域での転出者数の多さや就業率の低さなどにも着目して配分する。

地方創生に関する国の総合戦略を勘案し、各自治体は15年度末までに、今後5年間の取り組みに関する地方版総合戦略を作成する。

は描けないということを示唆しており、府市連携ひいては大阪都構想の経済的意義がここからも読み取れる。

これを受け、人口減少抑制や東京一極集中の是正に向けた各地の動きが本格化する。このため政府は、基礎交付および上乗せ交付で、各自治体の戦略づくりを後押しするほか、戦略に盛り込む予定の事業を先行的に支援し、地方創生の優良事例を生み出したい考えだ。

政府は、交付対象とする事業のメニューとして、▽UIJターン助成▽地域しごと支援▽創業支援・販路開拓▽観光振興▽小さな拠点の形成▽少子化対策などを想定。ただし自治体は、若者の就業率や移住相談件数といった、具体的な成果目標を明記した実施計画を国に提出し、その内容を地方版総合戦略に盛り込む必要がある。

一方、交付金のうち、購入金額を上回る買物ができる「プレミアム付き商品券」の発行などを助成する「地域消費喚起・生活支援型」(2500億円)は、財政力の弱い自治体だけでなく、消費の冷え込みが厳しい地域や寒冷地に手厚く配分する。交付金の申請受け付けについて、政府関係者は「補正予算案が成立し次第、速やかに始めたい」との考えを示している。