

維新改革は大阪に、そして全国に何をもたらしたのか

まとめに当たって

上山信一
慶應義塾大学総合政策学部教授

5月17日、大阪市の住民投票で大阪都構想が否決され、橋下徹市長は12月の任期満了をもって退任すると表明した。2008年2月から7年強に及んだ維新改革の原動力は、地域政党「大阪維新の会」を率いる橋下氏の政治手腕と都構想のビジョンの力にあった。維新改革は、今後、スローダウンするとみるのが妥当だろう。しかし住民投票ではほぼ半数が賛成票を投じた。先般の統一地方選挙でも大阪維新の会は府議会で半数弱かつ最大多数の議席を、市議会でも最大多数の議席を得ており、住民からの支持は厚い。秋には市長と知事のダブル選挙があるが、そこでも維新の会の候補者がそろって当選する可能性が十分にある。また、維新改革は国政や他の自治体にも影響を与えてきた。この動きが一気に減退するとは思えない。そこで今回は連載の終わりに際し、これまでの維新改革の総括を行いたい。

1. 結局、維新改革の何が斬新なのか？

本連載でも何度か触れたが、維新改革はこれま

での自治体の「行政改革」の発想では捉え切れな
い範囲の広さと射程を有する。

○都市再生のための自治体再編

維新改革の最大の特質は、大都市の再生戦略であるという点にある。維新改革の本旨は行政改革ではない。「大都市・大阪をいかにして衰退から脱出させるか」が本旨だった。従って改革の中心テーマは、どうやって「稼ぐか」ということになる。だからこそ都構想の主眼も二重行政の打破と府市統合による成長戦略の遂行に置かれた。つまり巨大な市役所の分割による住民サービスの充実も必要だったが成長戦略、そして市民の経済的自立を強く意識していた。

通常の自治体改革は自治体の財政再建、行政改革による効率化、行政サービスの改善などを目的とする。しかし、維新改革では、税金の使い方もも稼ぎをいかに増やすか、つまり都市と市民をいかにして自立させるかを目指したのである。もちろん維新改革でも府庁や市役所の財政再建や効

率化は重視し、実際に成果も上げた。だが、『役所の再生』だけでは都市再生は不可能』という前提に立っていた。

第二に維新改革では、行政組織と地方自治制度の再設計を目指した。自治体のカタチの見直しでは市町村合併に多くの先例がある。また政令指定都市入りを目指す各地の努力もその一環と捉えることができよう。しかし維新改革では大阪市役所を廃止・分割し、広域行政機能を府庁に移管し、その他の行政サービスを五つの特別区に再編しようとした。府市統合には合併的要素もあつたが基礎自治体を五つの特別区に分割する手法に先例はなく、法改正を必要とした。また、多くの市が目指す政令指定都市のステータスをあえて捨て、都区制度の適用を目指したことも先例がなかった。

○政治改革と国政への問題提起

第三に維新改革では、行政の在り方のみならず国と地方の政治の在り方を見直そうとした。地域政党の大阪維新の会を立ち上げ、さらに全国政党

「日本維新の会（のちに『維新の党』）」もつくり、地域に根差した分権改革や道州制推進は既存政党にはできないと主張した。また京都など各地にも「維新の会」を設立し、いわば「革命の輸出」を図った。

しかし、こうした政治姿勢は議会で既存政党との激しい対立を生んだ。特に大阪市議会では地下鉄・バスなどの現業事業の民営化や公立大学や研究所の統合などで既存政党と激しく対立し、改革の方法論の違いが議会での会派間の対立や首長と議会の対立に昇華された。そしてこうした政治的対立の最たるものが市議会そのものをも廃止する都構想をめぐる攻防戦だった。そして、住民投票ではすべての既存政党が連携して大阪維新の会に対抗するという異例の構図となった。

第四に維新改革では橋下氏の強力な発信力と国政への進出をバックに「自治体は国に対して陳情する存在」という従来の常識を脱し、国に対して大都市制度の見直しのほか、空港、教育などの政策の見直しを迫った。その結果、大阪国際（伊丹）空港の民営化と関西空港との経営統合、直轄負担金制度の見直し、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の成立、教育委員会制度の見直しなど数多くの政策変更をもたらした。

○徹底した民営化に挑戦

第五に維新改革では全国のごどの自治体もまだ挑戦したことのない規模で、民間の経営手法を行

政に導入するいわゆるニュー・パブリック・マネジメントの考え方に沿った業務改革や民営化への努力がなされた。その結果、大阪府の泉北高速鉄道や大阪市の音楽団等の民営化が実現した（なお、大阪市の地下鉄、バス等の民営化については議会が2回にわたって否決したが、橋下市長の引退声明を受けて可決の見通しが出てきている）。また、人事制度の見直しや公務員試験制度の抜本改革なども行われ、他の自治体に影響を与えつつある。

第六に大都市問題の深刻さを全国にアピールした。わが国の政治はこれまで主に豊かな中央、あるいは都市が地方に成長の果実を分配することが主眼だった。しかし、大阪の維新改革では急速に衰退する大都市の姿が明らかにになり、国も都市の自律再生を支援するために政令指定都市制度を見直すなど制度改革の動きにつながった。

2. 維新改革の挑戦はどこまで達成できたのか？

○前半4年は大きな成果

上記1の六つの特徴は、維新改革の初期の4年間、すなわち2008年2月から2011年11月の府知事と市長のダブル選挙後の数カ月間までの間は、矢継ぎ早に成果を生んだ。特に第四の国政への発言については地元議会の反発もあまりなく、また第五の行政改革についても都構想をめぐる既存政党との対立が深まるまでは比較的順調に進んだ。

第二の自治体のカタチの再編は、5月の大阪都

構想の否決で実行困難となった。しかし、政府に対する問題提起を経て、政令指定都市を廃止して都区制度に移行する手続きの法制化に成功した（「大都市地域における特別区の設置に関する法律」）ことは特筆に値する。わが国の地方自治の歴史において、地方からの問題提起で地方自治制度の見直しが行われた例は極めて珍しい。また、議論の副産物として、政令指定都市に「総合区制度」や「調整会議」を設ける制度改革にもつながった点も大きい。

第三の政治の在り方については、国政レベルで「地方分権」や「道州制導入」、そして「大都市の在り方」を主目的とする政党の組織化につながった。わが国の中央政党はこれまで「大きな政府vs小さな政府」「親米vs反米」などを対立軸に構成されてきた。そこに対して、今回新たに「中央集権vs地方分権」そして「都市vs地方」という軸が出現した意義は大きい。

○政治的対立で難航

地元の大阪においてはどうか。府議会においては2011年6月に大阪維新の会が府議会の議員定数を109から88に2割も削減したことは異例の改革である。一方、市議会については維新の会が過半数を持たないために議員定数の削減は否決され、また住民投票の否決を経て、改革に及び腰な大阪市議会を解体して五つの特別区の区議会に再編するプランも日の目を見ずに終わった。

第一の大阪の都市再生についてはどうか。大阪市の雇用指標の回復は全国よりも早く、学力も全国ランキングでは依然低位にありながらも上昇に転じている。長年続いてきた生活保護の受給者数の増加も頭打ちとなった。しかし、都市再生の成果を論じるにはそもそも10年単位の時間を要する。アベノミクスによる好影響も否めず、成否を論じるのは尚早だろう。

3. 維新改革は拙速だったのか？

住民投票の否決や橋下市長の引退宣言を契機に、維新改革は「拙速過ぎた」「敵をつくり過ぎた」「話し合いが足りなかった」と評する向きがある。

○都構想は「説明不足」？

まず住民投票に至る都構想の展開については、どうか。議会を舞台とする政治レベルの協議については、決して拙速ではなかった。両首長、そして大阪維新の会のメンバーは、既存政党と法定協議会で審議を重ね、さらに議会でも議論を重ねてきた。あれ以上の時間をかけても、対立の構造は変わらなかつたろう。そもそも都構想が成立すると大阪市議会は解体され既存の選挙区もなくなる。既存政党との融和は最初から望み薄だった。

一方で住民投票については「説明不足」あるいは「もつと時間をかけて説明すべきだった」とのそしりは免れないかもしれない。しかしその責めを市長、市役所、あるいは大阪維新の会にのみ負

わせるのは穏当ではない。

○地元での報道の在り方は課題

なぜならば議員選挙の場合にはNHKが大々的に政見放送を流し、報道各社や各種団体が立会演説会、公開討論会などを企画する。だが今回の住民投票では211万人もの有権者が対象であるにもかかわらず、議員選挙と同じ体制が用意されなかつた。しかも告示までは報道機関は都構想に関する報道に及び腰だった。おそらくは、法定協議会から議会審議にかけて大阪維新の会と既存政党が激しく対立してきたために「都構想の紹介イコール賛成派への肩入れ」とみなされるという懸念があつたと思われる。しかし住民投票では、対象案件の内容を住民が深く理解しなければ判断のしようがない。とりわけ今回の都構想は制度改革案件であり、一般住民にはなじみが薄く、通り一遍の説明を聞いただけでその内容を簡単に理解できるものではなかつた。「説明不足」といわれた背景には、それにもかかわらず告示前に地元での報道機関が都構想自体の紹介に消極的だったことも作用したと思われる。

○都構想以外の案件は着実に進行

都構想以外の個別の改革案件については、長い時間をかけて検討を重ね、改革の内容についても事務方が知事と市長の意向を斟酌しながら着実に積み上げてきたものが多い。例えば地下鉄やバス

の民営化はすでに関淳一元市長の時代から筆者も参加して民営化案が温められ、公表もされてきた。橋下改革の民営化案はその蓄積の上につくられた。また民営化の条例案は市議会でも5回も審議保留とされ、その後も2回審議された上で否決された。「拙速」「説明不足」という批判は当たらないだろう。

その他の改革案件についても、知事と市長は就任直後から外部の有識者の力も借りて早期から課題の発掘や優先順位付けを行ってきた。まず府庁についてみると、橋下氏の知事在任は3年半に及び、その後も松井一郎氏が引き継いで実行に移した。合計7年半を経てかなりが実施済みである。市役所の改革についてはそもそも2005年から2007年にかけて当時の関市長が主導した市政改革で主要事業82項目の事業分析が行われ、改革案が提示されていた(詳細は上山信一&大阪市役

所編著「行政の経営分析——大阪市の挑戦」(時事通信社、2008年)を参照)。そのため市役所内でも、おおよその課題の在りかは共有化されていた。しかも維新改革では府市統合本部という枠組みができ、外部委員(特別顧問、特別参与)を交えた検討体制が構築されたために改革案の策定は比較的容易だった。問題はひとえに民営化などの大きな改革について議会の同意が必要だったという点である。改革に向けて府議会は比較的積極的だったが、市議会は消極的だった。結果として、大阪市では市民病院の独立行政法人化などが

実現したのみで、地下鉄・バス等の民営化は棚上げされたまま時間が経過している。

○急進的に過ぎたのか？

ところで都構想や地下鉄、バスの民営化に代表される維新改革の主要案件は、従来の日本の地方行政の歴史に照らせば、斬新、あるいは急進的と言えるかもしれない。わが国の自治体行政の歴史を振り返ると1960〜70年代の革新知事（美濃部亮吉元東京都知事など）や革新市長（飛鳥田一雄元横浜市長など）、そして1990年代の改革派首長（北川正恭元三重県知事など）や長野県の田中康夫元知事などの例を除くと大改革を目論む政治的リーダーはおらず、地方自治は主に官僚主導の漸進的改革が主だった。

○国鉄、郵政に次ぐ大改革

だがわが国でも国政レベルでは1980年代の国鉄改革、最近の郵政民営化など激しい政治的対立を経て実現した大改革の例がある。維新改革が目指した都構想もこの二つの改革に匹敵する統治機構の大改革だった。それが故に住民を巻き込みまた官邸や全国のメディアが注目する激しい政治対立を招いた。

なお、国鉄も郵政も労働組合問題と赤字問題に、長年悩んだ末に民営化された。積年の課題だったという点では、都構想も同じである。国鉄は1964年に赤字に転落してから約20年の歳月を

経て民営化を決定した。大阪市役所も1990年代半ばから財政危機に陥り、約20年を経て都構想の住民投票に至った。また都構想は、橋下氏が突如として出してきたものではない。府市統合は戦前から議論され、何度も制度改革の案が出され、挫折を繰り返してきたテーマだった。その意味で今回の都構想は、実は20年もの揺籃期間を経て出てきた昔からある解決案の進化型だった。

4. なぜ漸進的改革では駄目と考えたのか？

ところで維新改革では、都市再生の手段になぜ都構想という実現に向けたハードルの高い手段を選んだのか。

第一には財政面の切迫感が強くあった。生活保護受給者の増加に象徴される大阪の街の窮乏化に照らし、府と市が別々の組織としてやつていくことは不可能と思われた。何しろ、府も市も全国の中で最も財政状態の悪い自治体だった。

○政令指定都市制度の矛盾が噴出

特に大阪市は、十分な税財源の移譲がないままに府県から権限と業務を移譲される政令指定都市制度がもたらす矛盾に悩んできた。経済力が落ち続ける一方で、住民が高齢化・貧困化すると財政破綻するのは明らかだった。すでに府も市も20年ほど前からインフラ投資の資金がなくなり、道路や鉄道への投資がかなり止まっていた。都市の競争力を維持するためには、一刻も早くなげなしの

資金を府市が持ち寄り、都市再生に使うべきだった。府と市がゆつくり話し合いをしていては間に合わない。そこで非常時に際し、司令官は1人（都知事）にすべきという発想に至った。

○他都市にない二重行政の弊害

第二には他都市にはない大阪特有の二重行政の著しい無駄の問題があった。実は大阪府と大阪市は維新改革以前から各種分野で協議や連携をしてきた。その結果、一部の道路や河川の管理権限を府から市に移譲した実績もある。また維新改革では、首長が同一会派に属するというメリットをフルに生かし、例えば府市それぞれの信用保証協会を統合し、府営住宅は市に移管し、市立高校は府に移管した。また老朽化した住吉市民病院は建て替えをせずに廃止して民間病院を誘致し、府に代

PPP（官公営・民間企業・NPOの協働）
自治体財政の未来
2014〜2015
公民携白書
東洋大学PPP研究センター【編著】
B5判・178頁・本体価格2500円（税別）

私たちは、先輩から、豊かなインフラと健全な財政を受け継ぎながら、子どもたちには、老朽化したインフラと破たん寸前の財政を残そうとしているのである。PPPはこの矛盾を解決するための有用な手法である。

時事通信社 時事通信出版局 <http://book.jiji.com/>

替施設を置く案を打ち出した。だが、その上でも解決し得ない二重行政問題が多々あった(例えば公立大学や水道の統合)。

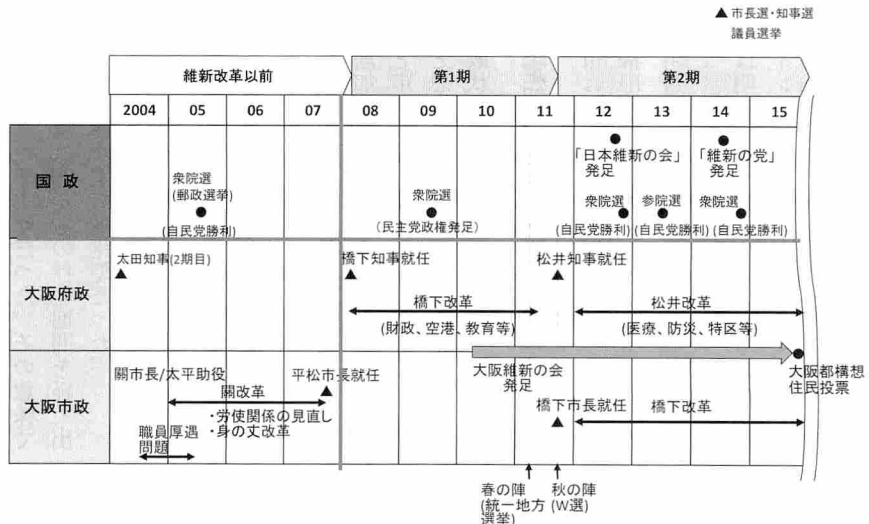
第三に大阪の急速な衰退を前にした場合、抜本的な改革案にことごとく反対する大阪市議会の保守的な政治風土の問題があった。市議会は24の中選挙区から選ばれる議員で構成され、どの会派も過半数を取れない。そのため、個々の議員の意向というよりも、市議会の会派の構成バランスが、大胆な改革に対して消極的なスタンスをもたらす構造があった。これを壊し、かつ再構築しない限り、地下鉄民営化等の重要かつ大きな改革案件は実現しないと思われる。

5.これから大阪はどうなるのか

連載第4回(1月5日号)で触れた通り、大阪の改革は橋下改革以前から始まっていた。図21-1(図4-1-1の再掲)の通り、10年ほど前、大阪市役所は職員厚遇問題で激しい批判を浴びた。それを契機に当時の関市長と大平光代助役が労使関係の正常化やいわゆる「えせ同和」の問題に取り組んだ。同時に、人件費の縮減、採用抑制、経費節減等の改革路線を確立し、そのスタンスは基本的に次の平松邦夫市長にも引き継がれた。

また府は全国に先駆けて財政事情が悪化し、早くから緊縮財政を行っていた。そのため2008年からの大阪府の維新改革は、今までの改革で手が付けられてこなかった各種補助金の削減、大阪

図21-1 大阪の維新改革の足取り(再掲)



ど外科手術的な改革案件を主たる対象とした。今回の都構想は、いわばその集大成に当たるもので、企業経営に例えれば自社改革を終えた上で他社との経営統合、さらには業界再編を目指した敵対的M&A(企業の合併・買収)を目指す行為に相当すると言えよう。

○この10年のでかなりの問題が解決

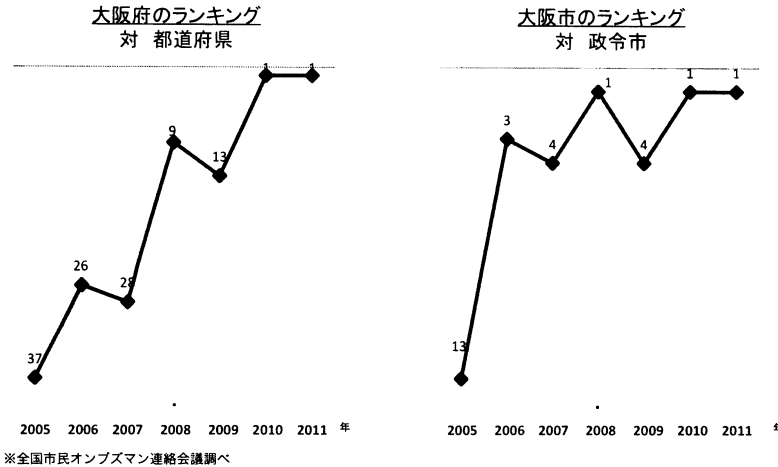
このように2005年以来的の過去10年の改革をひとまとめに見ると、大阪府も大阪府も通常の行政改革課題はかなり解決し終わっている。情報公開では府も市も共に全国第1位(図21-2参照)にあり、また民営化の進捗においても他の自治体と比べると遜色がない。

今回の都構想の否決はその意味では、大都市大阪が改革の先進性においてダントツの1位、いわば次の次元への飛躍を目指して挫折したと見るべきだろう。この限りにおいて、大阪府市は行政改革の分野では当面、全国の中でも先進自治体であり続ける可能性が高い。

だが、いくら府市が全国有数の革新的な自治体経営を行っても、大阪の街と人々の暮らしの窮乏化は著しく、大胆な成長戦略がなければ現状すら維持できない。特に財政基盤の弱い政令指定都市制度の上に成り立つ大阪府市は、本格的な財

市の大坂ワールドトレードセンタービルディング(WTC)の取得と第2庁舎化、水道の事業団化、泉北高速鉄道の民営化(より正確には「大阪府都市開発株式会社」の株式の民間企業への譲渡)な

図21-2 情報公開の全国ランキング



政破綻のリスクを視野に入れる必要があるだろう。その意味で、再び都構想による自治体再編が検討される可能性がある。だがその場合には住民サービスは今より削減せざるを得ない。また、もしかしたら大阪府による大阪市の救済にもつながる都区制度の導入に大阪市の周辺の衛星都市が難色を

示すかもしれない。今回の都構想については「大阪市の税収が市域の外に流出するかもしれない」という批判があった。しかし、将来は逆の意味での反対論が周辺市から出てくる可能性がある。

○改革に対する地域・年齢による温度差

住民の意識と態度はどうだろう。住民投票の選挙戦は極めて過熱し、結果も賛否両論に二分された。詳細を見ると大阪市の北部に、そして若年層に賛成派が多く、高齢層、そして南部に反対派が多かった。おおむね現在の市役所の行政サービスへの依存度が高い高齢者の多い地域ほど保守的で、将来の都市の競争力に不安を抱く若年層が多い地域ほど革新的という傾向が見られた。また、保守層が自民と維新に分裂した上で、さらに自民の支持者の42・7%が賛成という事実も判明した。賛否が拮抗する住民投票の結果は、都構想への賛否だけでなく維新改革への賛否も両論が拮抗するという市民のスタンスをも示唆する。今後も財政危機の進行とともに大阪の政治は、改革か現状維持かをめぐる政治的対立が住民を交えて続くものと思われる。

○国も大都市の在り方を見直すべき

なお、今後の大阪の都市再生の見込みについては、筆者は極めて厳しい見方をしている。都構想の頓挫により、府市の投資資金の一本化は困難となった。各種プロジェクトの加

速化は困難となり、市の余剰資産の有効活用もなかなか進まないだろう。ちなみに維新改革では府と市が合同で10年後の大阪の姿を提示している (http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/15336/00176439/shiryo_2_1.pdfを参照) が、この種のプランも実行のスピードがかなり減速するものと思われる。

この7年半の維新改革、とりわけ住民投票を通じて、大都市・大阪が抱える深刻な課題が明らかになった。また同時に、これまでのわが国の大都市制度、特に政令指定都市制度では、対処が難しいことも明らかになった。自治体のことは地元の議会と住民に任せるのが原則だろう。しかし、果たして地元政治プロセスだけに委ねてしまつてよいか、地元の努力だけで都市の窮乏化は防げるのだろうか。

今回の大阪の維新改革と住民投票の結果は、私たちに大都市問題を解く難しさという大きな課題を突き付けた。わが国の将来を決するのは、大都市の在り方である。政府、そして国民全体が、大阪の「事件」をきっかけに、大都市の在り方について深く考えをめぐらせるべき時期に来ている。

幸せへの近道

チベット人の嫁から見た日本と故郷

チベットの遊牧民の家に生まれ、いま、日本で歌手としてステージに立つかわら故郷の村々を語り続ける。持ち前の明るさと、バイタリティーで、運命を切り拓いてきたイマヤンジンが語る。故郷への想いと日本への愛、そして「幸せへの近道」とは……
イマヤンジン(著) ●四六判204頁●本体価格1400円(税別)

時事通信社