

# 橋下知事はなぜ 大阪都をつくりたいのか

上山信一  
慶応大教授



うえやま・しんいち 1957年大阪市生まれ。京大卒業後、旧運輸省、コンサルタント大手のマッキンゼー共同経営者を経て慶応大総合政策学部教授（公共経営論）。橋下知事に誘われ、2008年4月から約3年間、府特別顧問を務めた。著書に「大阪維新」など。

## 聞く！大阪のカタチ

# 国動かす政治力不可欠

11月27日に想定される知事、大阪市長のダブル選に向け、大阪の自治体の形が議論されている。橋下知事が率いる地域政党・大阪維新の会は「大阪都構想」を掲げ、平松邦夫・大阪市長は「市を解体したいだけ」と反対する。議論の行方は、私たちの暮らしにどんな影響を及ぼすのだろうか。府立大と大阪市立大で学生100人に聞いたアンケート結果をもとに、大阪維新の会政策特別顧問の上山信一・慶応大教授と、都構想に反対する森裕之・立命館大教授に聞く。

(南省全)

なぜ今、大阪都かといえ  
ば、それは、大阪の大改革  
を急がなければならないか  
らだ。

大阪の府民一人当たりの  
年間所得は、東京はもちろ  
ん、愛知、神奈川の県民所  
得より低く、低迷している。  
完全失業率は全国ワースト  
2位、犯罪発生率はワース  
ト1位だ。

大阪全体を浮揚させるた  
めには、企業が集中し、府  
の国内総生産（GDP）の  
6割を占める大阪市抜きに  
は考えられない。

これまで府と大阪市が  
ばらばらに都市発展の投資  
戦略を描いて失敗し、産業  
構造の転換ができなかつ  
た。府庁、大阪役所など  
を廃止し、大阪都に再構築

すれば、投資を集中して行  
えるようになる。

リーダー一人に

さらに、大阪の司令官が  
一人になれば、国と直接折  
衝する政治力が増す。大阪  
というのは、もともと資源  
も耕地もない淀川河口の  
湿地帯にすぎなかった。  
それが江戸時代、幕府の  
免税特権のもとで諸大名  
の蔵屋敷が並び、明治時  
代に造幣局と軍需工場を誘  
致した。中央権力との関係  
を生かして稼ぐ政商の街だ  
った。

歴史を踏まえると、今後  
の大阪の成長戦略には免税

特区が不可欠だが、国には  
東京以外の地方都市を発展  
させるという発想がなく、  
国を動かす政治力を持たね  
ばならない。都構想の本当  
のターゲットは中央だ。

こうしたことは、優れた  
リーダーがいれば可能で、  
統治機構の変革まで必要は  
ないと言われるかもしれないが、大阪役所の場合は  
リーダーだけでは解決しな  
い。それは市議会の構造に  
ある。24区ごとに複数の候  
補が当選する中選挙区制で  
選ばれており、狭い地域の  
目先の利益が優先されてし  
まう。都議会をつくること  
で、大阪全体の発展を考え  
る議員を生み出すことがで  
きる。

上山信一

慶応大教授



大阪都構想では、人口30万〜50万人を目安に、大阪市を8〜10の特別自治区に再編する。大阪の都心機能を

大阪都構想が実現すると自治体にどんなメリットやデメリットがあるのか

# 広域で都市発展の期待

は現在の大阪地域の広さだけでは狭すぎるので、都の特別自治区の対象エリアは、地元の意向を踏まえた上で大阪市と隣接する堺や豊中、吹田、守口、門真、東大阪などの地域にも拡大

するようになるだろう。堺については、人口規模だけでいうと三つ程度の特別自治区に再編するのが妥当だが、今後の議論が必須だ。いずれも中核市並みの権限を持つが、市ではなく、特別自治区にするのは、都が広域的な視点に立った都市戦略を描いて実行に移せるようにするためだ。都になれば、例えば、関西空港へのアクセス鉄道の高速化

や、高速道路の淀川左岸線建設など遅れていたインフラ整備が進む。大阪地域の都市機能が回復するだけでなく、堺市や吹田市なども行政、商業、情報などの各機能移転を受け入れる「業務核都市」として開発される。より広いエリアで都市発展が期待できるだろう。

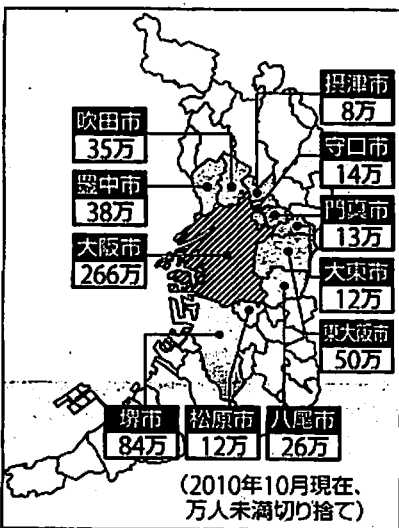
地域経済が活性化し、国内総生産（GDP）が増える。

れば税収も増える。税収が伸びれば、行政サービスも良くなる。もちろん、リスクがないわけではない。インフラ整備などに投資してもGDPが伸びないケースはあり得る。ただ、改革に踏み出さなければ、大阪の現状は良くなるらない。「座して死を待つ」ことなく、まずは改革の一步を踏み出すことが大切だ。

◆大阪市と隣接10市の人口  
大阪市の人口は高度成長期の1960年代に316万人を超えたが、隣接市など周辺への転出が進み、2000年には260万人を割り込んだ。  
その後、都心部の地価下落で、07年頃から増加に転じ10年10月現在266万人。府内の総人口は同886万人で、過去最多。

## 大阪のカタチ

②



上山信一

慶応大教授

# 衰退止め反転の契機に

景気は変動するものであり、自治体が統制できるものではない。都構想が目指すのは、個人の雇用を維持し、所得を上げる支援をする(こと)だ。そうする(こと)で、

大阪が陥っている長期的な衰退を食い止め、反転する契機になる。

大阪は歴史や人材の蓄積があり、企業が集積している(こと)で成り立ってきた。大正期から昭和初期の大阪は東京よりも経済力があ

り、「大大阪」と呼ばれた。高度成長期も順調に発展したが、近年は他の都市に対して競争優位性を失った。

国内総生産(GDP)のシェア比率(2008年)で、1位の東京は89・7兆円と、全国の約17・8%を占める。大阪府は2位だが、約38兆円で、7・5%。

3位の愛知県が約33・8兆円、7%とはほぼ並んでいる。1人当たりの年間所得で比べると、大阪府は300万

4000円で全国5位だ。

1位の東京都(415万5000円)と大きな差がある。

大阪が衰退した要因の一つは、大阪市役所が市域に限定して投資してきたた

め、地域経済の成長が阻害された(こと)だ。大阪の経済圏は府域全体、さらには京阪神へと広がっている。都

になれば、都市の強みと、圏域の一体性を生かせる。財政再建や企業誘致、規制

緩和が始まれば、大阪の魅力が高まり、優秀な人材や情報、資金がおのずと各地

から集まって(くる)。

◆各国の国内総生産(GDP、名目) 経済協力開発機構(OECD)がまとめた世界各国のGDP(2008年度)では、日本は2位。

国内の都府県域のGDPを位台に相当する。世界と比較すると、東京都は10位台で、オランダに匹敵する。大阪府、愛知県、神奈川県は20位台で、ギリシャやデンマークに近い。大阪府は30位台に相当する。

大阪都構想で  
大阪の景気や雇用に  
影響はあるのか

## 聞!大阪のカタチ

③

1	アメリカ	1443.5
2	日本	504.4
3	中国	454.1
4	ドイツ	366.8
5	フランス	287.8
14	オーストラリア	106.6
15	韓国	93.6
16	オランダ	88.2
17	トルコ	73.4
22	ノルウェー	44.8
23	オーストリア	41.9
24	ギリシャ	35.0
25	デンマーク	34.3
30	マレーシア	22.3
31	チェコ	21.7
32	フィリピン	16.7
33	ハンガリー	15.7

(2008年、兆円)

上山信一

慶応大教授

# 大阪都構想は 各自治体の財政に 影響するのか

# 規制緩和で 財政再建を

都構想では、現在は公営の水道や地下鉄などを別法人化し、民営化することを計画している。都にとっては、資産も減るが、負債も減る。都庁は

民営化に際して出資する立場になるので、新法人の合理化が進めば、都庁に配当収入も入るようになる。また、現在の大阪府役所の余剰職員数の削減や、市域の25%にも達する広大な市有地の転用や有効

活用が進み、財政再建に寄与する。

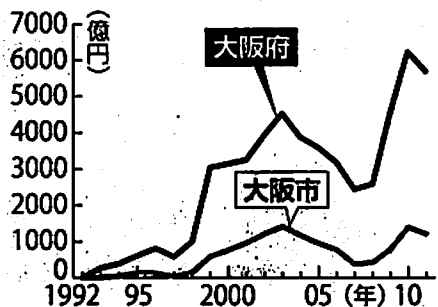
都構想では国に規制緩和を働きかけ、個人の雇用を維持し、所得を増やす環境整備も行う。国内総生産(GDP)が増えれば、税収も増え、それが財政再建につながる。米国がクリントン政権時代に財政再建に成功したのは、規制緩和で景気が回復したためだ。財政再建には行政改革だけでなく、収入を増やすことが必

要だ。都になると、国からの交付金が減らされるとする主張があるが、あり得ない。交付金は、自治体の税収などが基準財政需要額に満たない場合に、差額が国から人口割りで配分される制度

であり、憲法にある最低限の国民の福祉のためには減らしようがない。東京都は地方交付税の不交付団体なので、交付団体である大阪の場合どうなるのかは財政学者の中でも定説がないが、現行の地方自治や地方財政制度にあてはめる必要はない。政治主導で制度そのものを変えることが、大前提だ。

## 大阪のカタチ

4



◆地方交付税など国からの補填(ほとん)額の推移 府は1992年、大阪市は93年まで普通地方交付税の不交付団体だったが、バブル崩壊後、税収が落ち込み、ともに交付団体に。国からの補填額(臨時財政対策債など含む)が最も多かったのは、府が2010年の6220億円、市が03年の1416億円。全国の都道府県で、不交付団体は東京都だけ。市町村では58団体あり、府内では摂津市と田尻町。

上山信一  
慶応大教授

# 効率的できめ細やかに

福祉や教育は地域や家族、個人の特性に応じて、臨機応変で気の利いた対応をする必要がある。

大阪市内でも地域によって住民の年齢構成やニーズは異なる。ところが今は市

民266万人に対して、本市が決めた方針に沿って全市一律のサービスが行われている。

都になれば、これらの住民に身近なサービスは、中核市並みの権限と財源を持つ特別自治区が担う。周辺部の自治体も、中核市並み

の人口30〜50万人規模に再編される。この規模だと、住民1人当たりの経費が比較的少なくてすみ、効率的であるうえに、きめの細かいサービスを実施できるからだ。

教育現場も変わる。大阪市の場合、現在は一つの教育委員会が約300の小学校と、約130の中学校などを所管しているが、都では特別自治区ごとに教育委員会が設置される。学区の自由選択制を採用したり、

給食を手厚くしたりと、区の特性に応じた教育ができるようになる。

在、24区あるが、ほとんどの予算を本庁が使う。区に配分されるのは区民1人当たり20000円程度で、東京23区では30万円を超えているのと比べて、あまりに少ない。今の24区は名ばかりといえる。

大阪都構想は  
住民サービスに  
影響するのか

間く!大阪の  
カタチ

	大阪市	東京23区	名古屋市	横浜市
歳出決算総額 (1人当たり)	62.7万円	50.4万円	45.6万円	41.3万円
子ども医療費助成	入院 小学6年まで 通院 就学前まで 所得制限あり	入院 中学3年まで 通院 中学3年まで 所得制限なし	入院 中学3年まで 通院 小学6年まで 所得制限なし	入院 中学3年まで 通院 就学前まで 所得制限あり
病院病床数 (人口1万人当たり)	124.7床	86.6床	99.3床	50.7床
介護保険料 (65歳以上1人当たり標準額)	4780円	4105円 (23区平均)	4149円	4500円
国民健康保険料 (医療分1人当たり)	62821円	64734円	72289円	65681円
民生委員数 (人口10万人当たり)	152.8人	80.8人	181.1人	119.4人
小学校児童数 (教員1人当たり)	17.8人	19.0人	19.5人	20.3人
生活保護受給者数 (人口1000人当たり)	49.9人	19.4人	16.0人	15.5人

子ども医療費助成は2010年、介護保険料は07~09年、ほかは09年のデータ

◆主な大都市の住民サービスの比較 大都市比較統計年表(2009年)などをもとに、大阪市の住民サービスを東京23区、名古屋市、横浜市と比べたところ、人口1人当たりのサービス額で、大阪市が最も高かった。生活保護受給者数が多いのが主な原因だ。1万人当たりの病院病床数も多かったが、65歳以上が負担する介護保険料は高かった。

区長公選制は必要か

上山信一  
慶応大教授



一方、都構想の特別自治区は、中核市並みの基礎自治体で、現在の大阪市の24区とは全く別のものになる。一般の市町村と同様に

今の大阪市では、市民266万人を市長がたった一人で束ねており、とても目配りできない。一方、市内の24区は市の出先機関ではないため、予算編

成権もなく、独自の政策を遂行できない。区長は公務員が数年ごとに役所の人事で異動し、多くは区内に住まない。東京23区のように区独自の新たな政策を編み出し、競い合う意識が薄い。

支持獲得へ優れた政策

予算編成権を持ち、権限も大きいので、区長は市町村長と同じく公選制にする必要がある。選挙の際には区長候補者がマニフェストを

掲げて戦い、現職の業績評価も厳しく行われる。また、区長は選挙で支持を得るために、優れた政策を打ち出す努力もする。区

長公選制の東京23区では、千代田区が、幼稚園教諭と保育士と一緒に指導する幼保一元化施設を全国で初めて創設するなど、それぞれが先駆的な事業を手がけている。区長公選制は、住民自らが住民サービスの内容を決められる仕組みだ。

◆政令市と中核市などの比較 現行の地方自治法では、人口要件などを満たした都市に対し、事務配分や財政などの特例を認め、一般の市よりも強い権限を与えている。政令市は、本来都道府県が担当する権限の8~9割程度、中核市は政令市の7割程度、特例市は中核市の2割程度を担う。政令市は現在、全国で19市。2012年4月には中核市の熊本市が政令市に移行する。

	政令指定都市	中核市	特例市	一般市
全国	19市	41市	40市	704市
大阪府内	大阪、堺の2市	高槻、東大阪の2市	岸和田、豊中、吹田、八尾、寝屋川の7市	そのほかの22市
法律上の人口要件	50万人以上	30万人以上	20万人以上	5万人以上
事務配分の特例	中核市の事務に加え、市街地開発計画の決定権、国道・県道の管理権等	特例市の事務に加え、保健所の設置、屋外広告物の規制等	市街化区域などの開発許可、規制指	なし
行政組織上の特例	行政区を設置	なし	なし	なし
財政上の特例	地方交付金の割り増し算定や、財基宝交付金の配分率の優遇、くじの発行	地方交付金の増し算定	地方交付金の増し算定	なし

上山信一  
慶応大教授

# 関西州は必要か

## 大阪のカタチ

7

# 日本再生へ 地域自立

旧国鉄は地域分割と民営化で蘇生したが、日本も、かつての国鉄と同じ状況に陥っている。わが国の再生には、徹底した地方分権と規制緩和による各地域の自立が必須だ。中央政府は外

交、防衛、通貨だけを担い、その他は道州に委ねるべきだ。

関西では、大阪府が中心になって、まずは近畿地方を基本に、さらには福井、三重県のほか、中国、四国地方も含む強力な関西州を構築すべきだ。メンバーは徐々に増やせばよく、分野によって若干異なるだけでもいい。港湾は阪神港だけでなく、敦賀港にも投資する。琵琶湖、淀川、

大阪湾の水資源や環境は流域全体で管理する。原子力の安全や電力確保も国に依存せず、関西が自ら管理すべきだ。

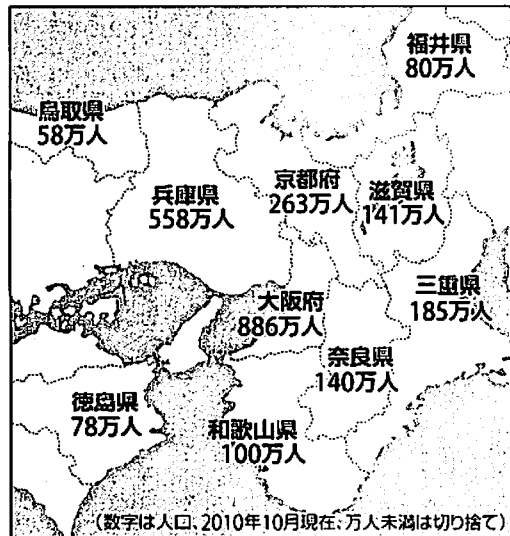
ところが、道州制は議論ばかりで、導入の兆しが皆無だ。地方への利益誘導が国会議員と官僚の権力基盤だからだろう。都構想はそうした中央の不作為を打破する突破口となる。東京、名古屋とも連携し、大都市制度の見直し

を今後の総選挙の争点とする。地域政党が連携し、政権与党に統治機構の見直しを迫るのだ。

現在は地方自治法によって全国一律の制度となっているが、一つの国に複数の制度がある一國多制度を目指す。都構想は、道州制を勝ち取る布石を置く作業である。

◆関西広域連合を構成する府県と、準構成府 政府の地方制度調査会が2006年2月、道州制の導入が適当とした答申では、関西州の区域例として、大阪、京都、兵庫、滋賀、奈良、和歌山の近畿2府4県か、福井県が加わった2府5県の2案が示された。しかし、その後大きな進展はなく、実現のめどは立っていない。

10年12月には、奈良を除く近畿2府3県と鳥取、徳島両県による広域行政組織・関西広域連合が発足し、防災、医療、観光など7分野の事業を共同で実施している。将来の道州制を見据えた動きといえるが、奈良、福井、三重各県は準構成メンバーにとどまる。







# 府と大阪市の水道事業を統合、 民営化した場合の影響は

上山信一  
慶応大教授

## 老朽施設跡地再開発へ

人口減少や節水の浸透で大阪の水需要は減っている。府と大阪市を合わせた1日の給水量は、1994年からの15年で25%も減った。ところが、人員も設備能力もあまり減らされず、

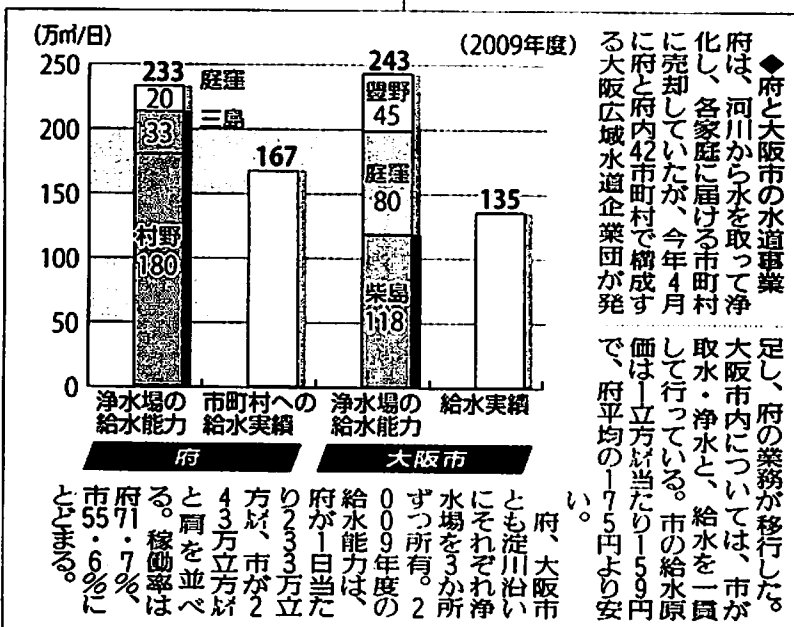
約2〜3割が余剰だ。

府と市が別々に設備を維持し、投資していくのは非効率だ。経営統合したうえで民営化すべきだ。市の柴島浄水場など古くて、非効率な設備は廃止する。東京では、旧淀橋浄水場が新宿副都心に変わった。大阪でも、都心に近い淀川沿いにある柴島は、跡地の再開発を期待できる。

結果、今年4月、府は水道部を廃止し、大阪広域水道企業団を発足させ、大阪市を除く府内全ての市町村が参加した。大阪市だけが加わらなかつたのは、統合による合理化を嫌がる労組に配慮したためと思われる。

だが、水道事業では流域全体を一つの事業体がカバーしてスケールメリットを追求するのが効率的だ。河川から取水する用水だけではなく、各市町村が各家庭に水を届ける給水事業も統合すべきだ。

管で運営する必要がない。最終的には電気、ガスのように淀川流域全体をカバーする「淀川ウォーターカンパニー」をつくらばよい。国内外への事業展開もできるし、水道料金も下げられるだろう。



# 大阪市大と府大を 統合した場合の影響は

上山信一  
慶応大教授

## 聞く! 大阪の カタチ

10 (おわり)



市大と府大はこれまで優  
秀な人材を数多く輩出して

# 強み持ち寄り研究加速

きた。だが、これからの世  
界的な大学淘汰の流れに照  
らすと、いずれも規模が小  
さすぎるので生き残り策が  
必要だ。くしくも今後の大  
阪の都市戦略にとっては高  
等教育や学術研究は重点投  
資分野であり、両大学は経  
営統合した上で効率化と同  
時に機能強化すべきだ。

もらう独立行政法人が経営  
している。そして、市と府  
が公立大学に支出する資金  
の合計額は年間約250億  
円に上る。この額は東京都  
が首都大学東京に出す約1  
70億円をはるかに超え  
る。両者の経営は統合して  
学部を再編し、潜在能力の  
高い分野を重点的に育成す  
べきだ。例えば市大は医学  
部を、府大は農学部を持つ。

強みを持ち寄ればバイオや  
医薬の研究が加速できるだ  
ろう。東京都も傘下の四つ  
の都立の大  
学を統合し  
たが、同様  
の都市経営  
上の危機感  
に基づくも  
のだ。  
なお、法  
人は一つに

	大阪市大	府大
創立	1880年	1883年
キャンパス	杉本(大阪市住吉区) 阿倍野(大阪市阿倍野区)	中百舌島(堺市中区) 羽曳野(羽曳野市) りんくう(泉佐野市)
学部	商、経済、法、文、理、工、 医、生活科学の8学部	工、生命環境科学、理、 経済、人間社会、看護、 総合リハビリテーショ ンの7学部
学生数	8728人	8208人
教員数	720人	728人
卒業生	開高健(作家) 坂根正弘・コマツ会長 山中伸弥(京大教授)	藤本義一(作家) 東野圭吾(作家) 旭堂南陵(講師)
年間運営費	497億円	212億円

◆大阪市大と府大の比較 市大は1880年に創立された大阪商業講習所が起源で、1928年に大阪商科大、49年に市立大になった。8学部10研究科があり、公立大で最大規模の総合大学。府大は1883年に設置された獣医学講習所が起源。1949年に「浪速(なにわ)大学」となり、55年に府大に改称された。2005年、大阪女子大と府立看護大が統合された。

現在、全国の公立大学は81校。東京都は2005年、都立4大学を首都大学東京に統合。京都府には府立大、府立医科大、京都市立芸術大の3校、兵庫県には県立大と神戸市外国語大、神戸市看護大の3校がある。

統合しても、キャンパスは複数あってもよい。米・カリフォルニア州立大でも、バークレーやロサンゼルスなど複数のキャンパスがある。優秀な学生や教員を集めるブランド戦略も大切だ。

東京は首都大学東京という新たな名称をつけたが、大阪はどうか。阪急・阪神百貨店のように経営は統合しても、市大、府大の名前を残すという作戦もあるかもしれない。