

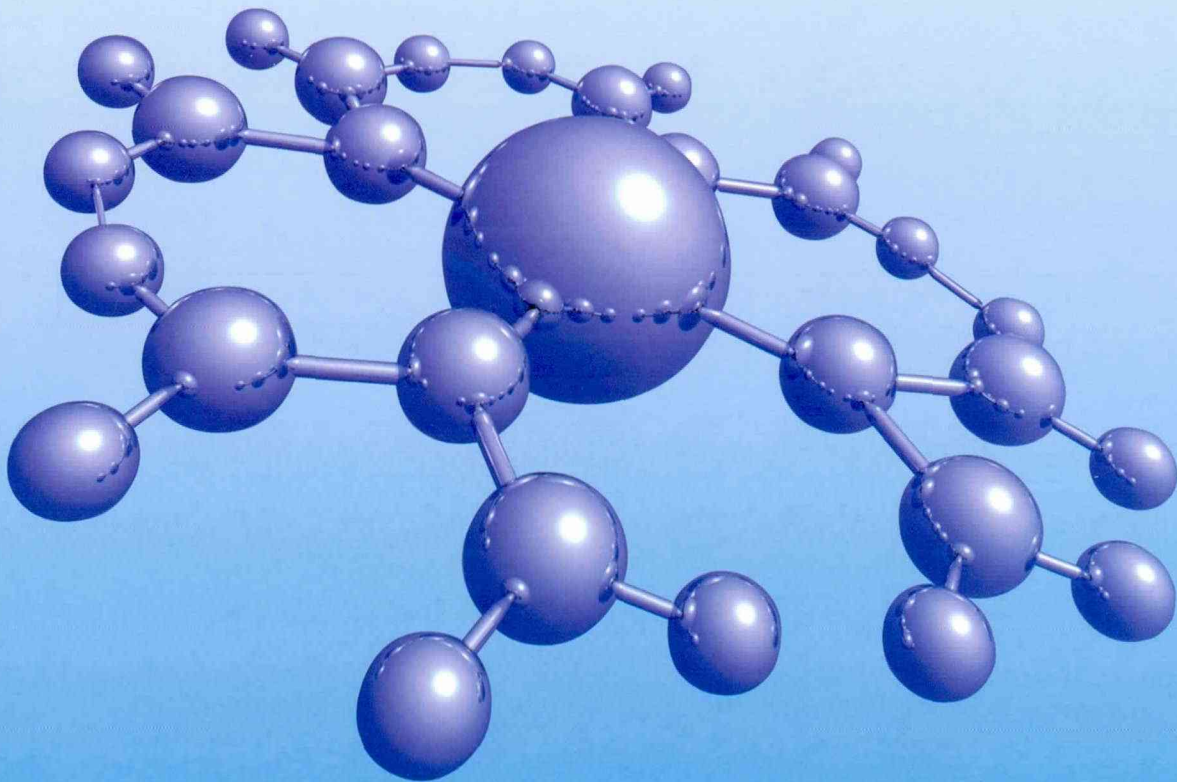
自公研 麻 かながわ

2010
12

No.125

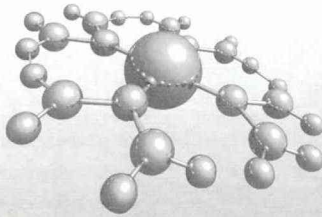
(通算189号)

- ◆ 21世紀初頭の神奈川県産業構造と展望
- ◆ 橋下改革と「大阪都構想」を考える
- ◆ ごみ処理政策決定について、自分の問題としてかかわる



社団法人 神奈川県地方自治研究センター





◆ 21世紀初頭の神奈川県産業構造と展望
◆ 橋下改革と「大阪都構想」を考える
◆ ごみ処理政策決定について、自分の問題としてかかわる

もくじ***CONTENTS

2010年度第3回神奈川まちづくり研究会

21世紀初頭の神奈川県の産業構造と展望

関東学院大学教授 久保 新一…………… 1

2010年度第2回地方分権システム研究会

橋下改革と「大阪都構想」を考える

大阪公共サービス政策センター研究員 三浦 哲司……………18

第33回地方自治研究全国集会第1分科会自主レポート(2010年11月5～7日)

ごみ処理政策決定について、自分の問題としてかかわる

—モ—ほ—と—け—な—い!—

神奈川県地方自治研究センター理事 横山 すみ子……………29

2010 年度第 3 回神奈川まちづくり研究会 (2010 年 10 月 19 日)

21 世紀初頭の神奈川県産業構造と展望

関東学院大学教授 久保 新一

2010 年 10 月 19 日、神奈川県地方自治研究センター2010 年度第 3 回神奈川まちづくり研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。久保新一関東学院大学教授より「21 世紀初頭神奈川県の産業構造と横浜市の産業政策」というテーマで、講演いただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部で原稿を作成し、久保氏が加筆・修正したものである。

1. 21 世紀初頭・日本経済の課題

(1) 戦後日本経済の構造とその特徴

神奈川県は、日本経済を支える重化学工業の中核部である。したがって、まず日本経済の現状についてみる。

私は、戦後日本経済の構造を、農業が低賃金労働力の供給基盤にしかなりえない、植民地的な関係を内部にはらみこんだ構造として捉えている。

その一つの証左が、表 1 の「国民総支出構成の比較」で、日本と米国とドイツを比較したものだが、日本の場合は固定資本形成、設備投資主導型の構造である。米国の場合は、民間消費と政府消費が中心で、ドイツの場合は輸出主導型という特性を持つ。

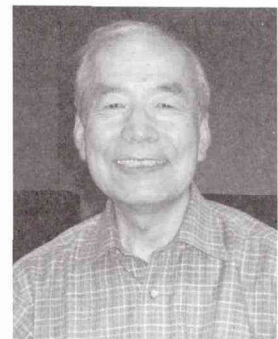
表 2 は「食料・原料・燃料の自給率比較」で、これも日本、米国、ドイツを比較したものである。日本の食料自給率は、2005 年で 40%、穀物自給率が 27%である。それに対して米国の場合、穀物の自給率が 132%、ドイツも 100%を超えている。

鉄鉱石、原料炭について、日本はすべて輸

入依存に対し、米国はほとんど国内資源立地型で、ドイツは鉄鉱石を輸入に依存しているが、石炭の輸入は半分程度である。

日本は、一次エネルギーもほとんど輸入に依存している。2005 年の純エネルギー輸入は 82%で、米国 29%、ドイツ 61%に対して最も多い。こういうことから、戦後日本の構造は「加工モノカルチャー型の構造」で、資源エネルギーをほとんど外に依存して、最終加工部門だけを持つという構造を持っている。

その中で、今日は特に農業問題を強調したい。表 3「農産物自給率国際比較」は 2003 年の統計データである。日本は穀類で自給率 27%であるのに対して、日本を除く主要先進国はほとんど、100%を超えている。先進国



久保新一教授

は食料を自給しており、その意味では日本は先進国とはいえない構造である。また、食用穀物、小麦、いも類などの農作物についての自給率をみても、ほとんどの部門で、日本が一番少ない。

一方、一人当たりの粗鋼生産量は、1970年から2006年まで0.95tから0.91tと日本は一貫して高い。米国は、冷戦が終わった後に減ってきて、2006年に一人当たり0.32tとなっている。中国は、1970年、80年の0.02t、0.04tという低水準から、2006年には0.32tとなり、米国と並ぶほどの飛躍を遂げている。

(2) 90年代以降の日本経済

日本経済は90年代以降、どう変わったか。図1は「国の成長率・貯蓄率・投資比率の推移」をみたものだが、高度成長期は平均10%成長、それが1970年代以降90年まで4%、90年代以降ゼロ成長となっている。

表4「食料・原燃料と機械機器の輸出入の変遷」では、1980年、90年、2008年の構成比をとったもので、上が輸出、下が輸入の構成をみたものである。

1980年段階では、機械機器の輸出入は米国が中心だった。中国はこの段階では輸出先としては3.9%で、機械機器の輸入はゼロだった。それが、85年のプラザ合意でドル高から円高への転換を経て、90年段階ではまだ米への輸出が多く、機械機器も結構輸入していたが、90年代以降大きく変わった。

2009年には、中国が単独で米国を超え、アジア向けの輸出が50%となった。輸入の構成もアジアからの機械機器が中心になる。特に、中国からの輸入が非常に増える。1990年段階では5%にすぎなかったものが、今や20%近くになるという急激な変化である。

90年以降、日本経済がたどったプロセス

には、ゼロ成長「失われた20年」と、対米依存から対アジア（中国）依存への転換が確認できる。

こうした90年代の変化をもう少し確認しておく、失業率はかつて1%台だったものが3%になった。98年以降に自殺者が3万人となり以後10年以上続いている。また、派遣労働者も同じ時期から急増してくる。特に2000年代に入って、小泉改革以降、派遣労働者が増えている。

生活保護世帯もいったん減ったものが、90年代後半から2000年代にかけて急増する。湯浅誠の『反貧困』によれば、非正規労働者の比率も90年代から急増し、それに呼応するかのように労働組合の組織率が低下している。

90年代後半、97~98年の金融危機と、それ以降の小泉構造改革を経た、戦後日本経済は解体状況を示している。

こうした変化に加えて、高齢化が進んでいる。日本以外の韓国等もこぞって高齢社会になる。そうした状況下で財政赤字も急増している。各国を比較すると、日本の対GDP比財政赤字200%はとびぬけて高い。

2. 神奈川県経済の構造と課題

(1) 神奈川県経済の位置

神奈川県経済はどうなっているのかをみる。表5は「神奈川県産業構造の変遷」で、1970年代、80年代、90年代、2000年代の変化をみたものである。

80年代までは従業者数が増えているが、90年代以降減少に転じ、特に大きく落ち込むのが製造業で、90年から2000年代まで大変な落ち込みを示している。特に神奈川県の中核にあった電気機器、輸送機器の落ち込みが大きい。

それに対し、第3次産業が伸びてきてい

る。介護保険制度導入もあり、医療・福祉、研究開発、その他サービスが増えている。

表 6 は「神奈川県産業の特化係数」を示したものである。1972 年、81 年の電気機器、輸送機器をみると、いずれも 200 を超えている。電気機器、自動車を中心に神奈川県が重化学工業の中心部を担っていた。それに対し、学術・研究開発は、2006 年に若干落ちているが、1990 年代以降、特化係数が上がってくる。こういう推移を示している。

この神奈川県産業特化係数の推移を第 1 次産業、第 2 次産業、第 3 次産業に分けて、時点ごとの軸でクモの巣状に示した図 2 でみると、第 2 次産業が徐々に低下してきているのが分る。

図 3 の特化係数の推移は、農業、製造業など神奈川県を特徴づける産業を抽出して見たものである。研究開発がかなり大きな位置を占めて増えてくるが、2000 年代に入ると逆に減っている。製造業も徐々に減少するという構成になっている。

かつて工程間分業が国内で編成されている時代には、神奈川県は重化学工業の生産の中核であった。それが 1970 年代後半、特に 85 年の円高転換以降、国際工程間分業、つまり研究開発を先進国が担って、製造部門は中国へ移転するという動きの中で、神奈川県産業は大きく空洞化している。

研究開発も 2000 年代に入って、必ずしも盤石でないといえる。

(2) 京浜工業地帯の形成過程

横浜市の事業所の立地状況をみる。素材型産業は、鶴見川の上流地域や金沢埋立地、加工組み立ては鶴見川上流に集積している。生活関連消費財産業、素材・加工組み立ては、鶴見、金沢に集中している。

京浜工業地帯は、横須賀の軍工廠関連工業の集積地から歴史が始まり、1923 年の関東

大震災や、第 2 次大戦で焼け出された東京南部の工場が新天地を求めて、南武線、横浜線沿線に出てきて成り立っている。

(3) 神奈川県第 1 次産業

神奈川県は重化学工業が中心で、これまで農業については注目されなかった。

表 7 は「神奈川県・農業の基本指標」である。全国の農業で神奈川県が占める比率は、60 年がほぼ 1% レベルだが、大きな特徴は、1 戸当たりの耕地面積が比較的大きく、農業所得も全国平均より高い。しかし、対全国比は、高度成長期を経てほぼ半分になっている。

表 8 は「神奈川県産業別就業者の推移」で、65 年段階での農業（第 1 次産業）の占める比率約 6% が 2005 年には 1% に、第 2 次産業（工業）は半減するという変化を示している。特に 90 年代後半以降の減少が激しい。

表 9 は「神奈川県・農林水産業の位置」である。60 年には農家世帯数が 9%、漁業世帯も 0.6% あって、農家人口は 13.4% もあった。耕地面積が総面積に占める比率も 26.2% で、かなりの農業があった。それが高度成長期までに大きく減って、2000 年代に入ると、コマ以下になってしまう。ただし、総面積に占める森林面積は 70 年に 40%、2005 年に 39.4% でそれほど減っていない。

表 10 は「神奈川県年齢別農業就業人口」である。これで見ると、危機的なのは農業就業人口が 10 分の 1 に減ってしまったということと、もう一つは 65 歳以上が 50% を占めているということである。神奈川県は、あと数年のうちに農業の担い手がいなくなるということである。

表 11 は「神奈川県区分別土地利用推移」で、農地が減っている。ここで注目すべきは、森林がそれほど減っていないということ、工業用地が、70 年代末ぐらいから減ってきて

いるということである。神奈川県内から県外へ、さらに国内から海外へ出るという動きが相当早い時期から出てきている。この2点に注目したい。

3. 神奈川県（横浜市）の経済再編の展望

（1）横浜市中期政策プラン

これらを踏まえて、神奈川県、横浜市の経済をどう再編するかが大きな問題となる。中田市政が出した2002年から06年までの横浜市中期政策プランをベースに検討してみる。

市民との協働による地域のまちづくり、個性ある都市横浜の発信、ごみ・環境、都市農業と4つくらいを重点としている。

経済・雇用のところで、都市農業を打ち出しているのはかなり面白い視点である。横浜市の場合は、農業大学や国民皆農制という緑政局の背景があるが、どうするかという点では依然として旧来の手法に留まっている。

2005年にIT産業戦略、知的資産創造の一大拠点づくりという方針を、作業部会を中心に出している。中田・中期政策は作文としてはなかなか面白い、一所懸命作文していると思うが、こういうことが実現できる条件あるかという点、非常に薄い。実際、言っていることとやっていることが違う。

ソフトウェア、IT関連産業は、新横浜駅、横浜駅周辺に集積しているが、今からどれだけ伸びるかという点かなり厳しい。

関満博氏が日経の経済教室に「円高と産業空洞化」というテーマで、加工組み立て・ものづくりは日本には可能性はないので、素材開発と消費サービスで生きていくしかない、と書いていたが、私もほぼ同感である。

中国の状況と絡めてみると、実際出て行って成功しているところは、研究開発、人材確保も含めて中国をグローバル製造拠点にする

という方向をほぼ固めているようにみえる。そういう状況は変わらないので、横浜市中期政策プランは、作文としてはよくても、実際にこれを進める条件は失われている。

（2）再編の課題

こうした状況下で、これからどう再編していくのかが問われている。長洲元知事が書かれた『新神奈川計画10年の歩み』の序文で、工業化・都市化の進展によって、農地と農業人口が激減し、コミュニティの崩壊が進んでいるということ、経済優先政策の中で、高度の分業化、管理社会化がすすみ、人間疎外が起こっているということが指摘されている。

昨年横浜市では、「開国博・Y150」のイベントが開催され、有料入場者124万人にとどまり500万人の目標に届かなかった。一方、奈良平城遷都1300年祭は、250万人を突破した。ここに象徴的に示されるように、Y150は失敗すべくして失敗したと思う。もう人々は近代化、工業化に飽きている。それよりも寺に行って仏像と対話する方を選択するというように、近代化、工業化の負の側面が出てきている。経済再編の問題は、そこと切り結んでいかない限り新しい方向は見えてこない。

4. 金融危機後の世界

（1）金融危機と3つの転換

それでは、これからどうするのか。2008年9月のリーマンショックで起きた金融危機は、大きな転換点になるという気がしている。100年に一度というより、むしろもっと大きいのではないかと思う。

一つは、これでポスト冷戦・米国の一極支配体制が破綻した。「双子の赤字」（産業の空洞化）を外資還流で補填するという体制、レーガノミックス（レーガン政権）段階で導

入されたこの方式が、今回の金融危機で終わったと思う。

それに伴って、産業の空洞化の問題がもろに出てきている。米国の「ジャパナイゼーション」化が懸念される、という状況下にある。

双子の赤字については、1985年段階で貿易赤字が1,200億ドル、財政赤字が2,000億ドルだったのが、貿易赤字は08年に8,400億ドル、財政赤字は09年に1兆4,100億ドルといずれもほぼ7倍になった。80年代前半の双子の赤字は、日本とNICS相手だったが、今度は、インドと中国相手に生じている、という違いがここに出ている。

もう一つ、今回の金融危機で明らかになったことは、近代工業化が始まって以来、工業を先進国、欧米と日本が独占してきた。その体制が崩れたということがある。

近代が始まる190年前までは、アジアが世界のGDPの60%を占めていた。それが1950年にわずか18%になった。その体制がむしろ異常で、近代が始まる以前に戻っていくプロセスではないかという問題提起をする人たちもいる。これからの時代は近代以前の状態に回帰するプロセスだという意味で、金融危機はしんどい問題を米国や日本にもたらしたのではないかと思う。

(2) 70年代以降の世界

1970年代に冷戦が崩れ始め、米国の軍事に抱えられていたR&D型産業が民間に吐き出されるという中で、産業全体が研究開発主導型の構造に変わってきた。

それまでの、工業という安定した岩盤に支えられていた社会状況から、研究開発という絶えず新しく変わる産業を軸にした不安定な社会になってきた。社会を支える基盤が、岩盤から流砂に代わるといふ社会状況が70年代以降出てきていて、研究開発や金融が大きな位置を占めてくる。いずれも一人勝ちの世

界である。

それまでの工業の場合は、自動車産業、鉄鋼産業などは各国が持っていても差し支えはなかったし、それで安定していた。研究開発や金融は、どこか一つあればいいわけで、他はいらない。そういうものを軸にする時代が変わってきた。

先進国は、競争力を失った産業は途上国に渡して、資本を新しい産業に振り向けていけばいいということが言われてきたが、それはITで終わって、バイオではそういう形にはいかない。その線上で、ITをベースにしたバブルから、低所得者を対象とした住宅バブルに行かざるを得なかった。

いろんな意味で転換点を迎えている状況下で、どう地域経済を再編していったらいいかが問われている。

5. 再編の展望

(1) 地球環境問題

いま再編の展望を語る時には、地球環境問題、温暖化ガスをどうするかという問題は避けて通れない。ただし、過去第1回アースサミットの72年では、直後にオイルショックが起こると経済成長路線に戻ってしまった。1992年の時も、第2回アースサミットでサステイナブル・ディベロップメントに転換すると宣言したにもかかわらず、冷戦構造が崩れて、インドや中国が経済的な発展を優先させた。今回もグリーン・ニューディールへの転換と言いながら、金融危機に押し流されている。環境問題には、そういう力学が働いている。

しかし、北欧やドイツは90年代に大きく方向を変えた。米国、日本は方向を変えられないでいる。生物多様性条約締結国会議がいま名古屋で開催されているが、これについての関心は、国内ではほとんどない。環境危機

にどう対応するのか、経済問題にだけ傾斜して、こうした問題にマスコミも向かないというのが象徴的である。環境問題を踏まえた転換をしない限りは、再編にはならない。

(2) 量子力学と生命科学の発展

70年代以降、産業構造は研究開発主導型に変わった。このプロセスで、コンピュータの機能が高機能化し、高速化した。それが計測機器や観測機器の発達を促進して、認識世界が変わった。今まで五感でしか捉えられなかった世界が認識の中に入ってくる。

そういう転換の中で、生命の世界にまで科学が到達する。その結果、人間も生命の一部であるということが解明され、自然観、人間観が大きく変わってきている。

生命科学には、2つの道が示されている。遺伝子工学を進めていくという、人間をロボット化してしまうという道と、生命の原理・法則を生かして展開するという2つの道である。この2つの道はCOP10でも対立点となっている。

最近注目されているハーバード大学のサンデル教授が、対話型の教育で提起している問題であるが、人間は完ぺきである必要はないので、臓器移植だとか、人間をロボット化していく必要はないのだという考え方である。彼は新しい倫理観、それを正義の問題として出している。

ここに象徴される問題を、現在、我々がどうするかということを議論しなくてはならないにもかかわらず、議論していない。まして自治体の産業政策でこの問題を踏まえた議論はない。そこに大きな問題がある。

(3) 東アジア社会の発展と限界

東アジアで、中国、インドを中心に人口大国が注目されている。このことは、東アジア世界全体の発展と限界の問題としてみておか

なければならない。

表12「国民総支出構成日米中比較」で、日・米と中国が大きく違うのは、中国は、民間消費が40%台の前半ぐらいしかないのに対して、固定資本形成が40%を超えるという、他の先進国がかつて経験したことがないものすごい設備投資が行われていることである。昨年は、固定資本形成が民間消費を超えるという異常な経済成長をとげている。設備投資と輸出に主導された形でものすごい成長をしている。

1974年まで、先進国を中心としていた粗鋼生産が2000年代に入って急速に膨れ上がったが、これを引っ張ったのは中国である。2000年1億2千万トンが2010年6億トンになった。

他方、中国で一番大きな問題は何かというところ、表13「中国の産業構造」をみると、農村人口が78年に82%だったものが、06年に56%になっている。減ってはいるがまだ50%を越えているという農村人口の問題も、注目すべき点である。それと、設備投資と輸出にけん引された成長であるという両面が特徴となっている。

表14の「東アジアの零細農業」をみると、1980年から2000年まで10年ごとの農民一人当たりの耕地面積(ヘクタール)は、世界の平均が1.25~1.03に対し、中国の場合は0.24しかない。韓国が0.36から0.72へ、日本は1.62である。EUは9.9、米国は約60で、EUや米国に比べて、東アジアはいずれも零細である。しかも農業就業者の比率が、2002年段階でも中国は65%もある。中国が抱えている大変大きな問題である。低賃金労働力の供給基盤になると同時に経済発展を制約していく大きな要因になっている。この点を踏まえて中国を評価するということが問われている。

農業が産業として自立する基盤を持ってい

る欧米に対して、日本や東アジアの場合は、農業が自立する基盤が確立していない。この問題が社会の発展の制約要因となっている。

農業問題といえば、生産性の向上、大規模化しか出てこないが、その形では東アジアは対応できない。今の局面をどう打開すべきかといえば、エネルギーと食料を自給できる体制をいかにして作るかということである。農

業は、あえて言えば総兼業化すればいい。中国は、人口問題、雇用問題から農業の大規模化はできない。

工業は、自然条件を無視して発展できるが、そのことによって地球環境問題を発生させている。今後は、自然条件に合わせた経済構造への転換が迫られている。

★ ★ ★ ★ 資料編 ★ ★ ★ ★

表-1 国民総支出構成の比較

		1955	1975	1995	2005
日本 (10億円)	GNP	8,624	93,841	461,456	501,734
	民間消費	64.1	57.5	59.4	57.0
	政府消費	10.4	10.0	9.5	18.1
	固定資本形成	19.3	32.2	29.6	23.3
	輸出等	11.4	13.6	12.3	14.3
	輸入等	10.5	14.0	11.1	12.9
米国 (億ドル)	GNP	3,980	12,023	67,422	124,219
	民間消費	63.9	64.0	67.9	70.0
	政府消費	13.6	22.1	15.6	15.8
	固定資本形成	15.4	13.2	17.6	19.6
	輸出等	5.0	9.6	11.5	10.6
	輸入等	4.5	8.4	13.2	16.3
ドイツ (億マルク)	GNP	1,804	7,515	32,234	22,432
	民間消費	58.9	55.8	53.9	59.1
	政府消費	13.2	20.8	18.6	18.7
	固定資本形成	22.6	20.7	21.0	17.4
	輸出等	20.3	26.4	24.5	41.1
	輸入等	18.0	25.3	25.3	35.7

(出所) 日銀統計局『国際比較統計』各年版、『財政金融統計月報』2008年12月号より作成

表-2 食料・原料・燃料の自給率比較

(単位、%)

	日本				アメリカ				ドイツ			
	1970	1980	1990	2005	1970	1980	1990	2005	1970	1980	1990	2005
食料自給率	60.0	52.0	47.0	40.0								
穀物自給率	40.0	33.0	30.0	27.0		157.0	142.0	132.0		91.0	114.0	101.0
農業人口比率	21.0	9.6	6.1	2.9	4.0	2.0	2.6	1.9	6.0	3.5	3.1	2.0
農林漁業生産比率	8.0	3.7	2.6	1.5	3.0			0.9	3.0	2.1	1.6	0.9
1戸当り耕地面積(ha)	1.1	1.2	1.4	1.7	151.4	172.4	186.2	178.6	12.4	15.1	18.7	16.0
鉄鉱石輸入比率	97.3	98.7	100.0	100.0	34.3	28.9	25.7	23.4	93.4	97.8	99.8	100.0
原料炭輸入比率	82.5	89.4	99.1	100.0	0.3	0.1	0.3	2.9	7.0	10.0	13.2	58.0
粗鋼生産高(百万トン)	93.3	111.4	110.0	112.5	119.3	101.5	89.0	94.9	45.0	43.8	44.0	44.5
同上 /世界構成比		15.5	13.6	8.9		14.1	11.7	7.3		6.1	5.5	3.6
鉄鋼輸出(百万トン)	18.1	29.7	17.0	32.6	7.2	3.9	4.7	9.9	13.3	19.6	18.7	28.0
鉄鋼輸入(百万トン)	3.2	2.4	12.0	8.4	13.0	16.0	19.1	42.6	9.8	13.4	16.4	24.3
鉄鋼収支(百万トン)	14.9	27.3	5.0	24.2	-5.8	-12.1	-14.4	-32.7	3.5	6.2	2.3	3.7
一次エネルギーA ¹⁾	55	29	33	95	2,053	1,491	1,471		175	110	102	
同上輸入量 B ¹⁾	313	305	355	464	1,438	363	412		161	167	162	
輸入比率B/A(%)	569.1	1051.7	1075.8	488.4	70.0	24.3	28.0		92.0	151.8	158.8	
純エネルギー輸入(%)			83.0	82.0			14.0	29.0			48.0	61.0
時間当り賃金(円) ⁴⁾	336	1,194	1,193	2,191	1,206	2,010	1,164	2,032	587	1,408	1,798	2,298
同上 \$換算	0.93	5.88	14.83	18.6	3.35	7.27	11.68	17.26	1.63	6.73	12.72	19.51

(注)1)一次エネルギー生産量、同輸入量の単位は石炭換算1000×10³tカロリー

2)独、1戸当り耕地面積、1995年は旧東独部を含む。90年までは旧西独部のみ

3)日、1戸当り耕地面積、80年までは総農家数、90年以降は新定義による総農家数で除したもの

4)時間当り賃金：日；1ヶ月平均出勤日数20.2日、総労働時間165.8時間により算出。自給は、月当の現金給与総額を総労働時間で割って算出したもの

米；民間部門、製造業、建築業労働者、管理職を除く。独；旧西独地域。雇用主から直接払われた家族手当を含む。

5)食料・穀物自給率は2003年、農業人口比率は2005年、

6)一戸あたり耕地面積：日本販売農家、米2002年、独2005年EU平均

7)純エネルギー輸入は、『世界経済・社会統計』2007による

8)時間当り賃金・同ドル換算は2007年、厚生労働省編『世界の厚生労働』2009

(出所)『農林水産統計』2008年版、『鉄鋼統計要覧』・2008、『世界経済・社会統計』2007年、世界銀行

表-3 農産物自給率国際比較(2003年,%)

	オーストラリア	カナダ	フランス	ドイツ	イギリス	アメリカ	日本	(中国)
穀類	333	146	173	101	99	132	27	
食用穀物	434	290	157	104	99	198	60	
(小麦)	497	311	166	108	102	207	14	
粗粒穀物	220	99	203	97	100	121	1	
いも類	98	144	104	119	71	92	83	
豆類	409	164	87	10	55	143	6	
野菜類	96	59	87	44	42	96	82	
果実類	97	17	71	37	3	77	44	
肉類	158	132	106	96	66	108	54	
卵類	99	96	98	78	92	102	96	
牛乳乳製品	180	103	125	117	92	96	69	
魚介類	44	90	40	21	38	77	50	
砂糖類	249	7	188	129	63	86	35	
油脂類	248	173	101	60	40	129	13	

(参考)一人当り粗鋼生産量(t)

	オーストラリア	カナダ	フランス	ドイツ	イギリス	アメリカ	日本	(中国)
1970	0.61	0.57	0.49	0.79	0.52	0.61	0.95	0.02
1980	0.52	0.66	0.43	0.71	0.20	0.45	0.95	0.04
2003	0.38	0.50	0.33	0.54	0.22	0.32	0.87	0.17
2006	0.38	0.48	0.32	0.57	0.23	0.32	0.91	0.32

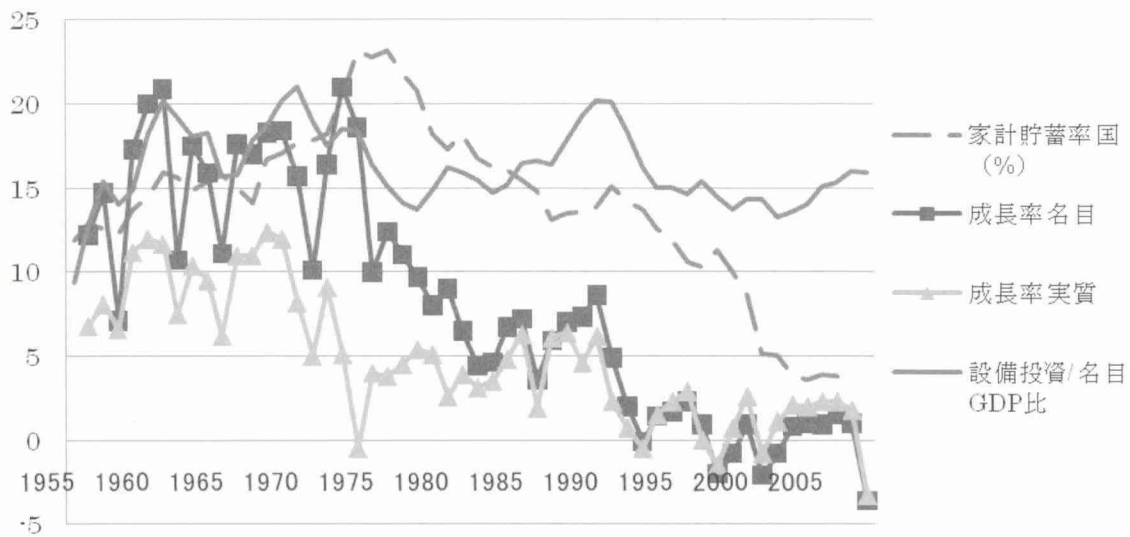
(出所)『神奈川県農林漁業動向年報』平成19年版、神奈川県農政部、『農林水産統計』、92年、08年、

『鉄鋼統計要覧』08、85年

(注1)自給率:ゴチは最低を示す

(注2)粗鋼生産量の単位:万トン、ゴチは最高を示す

図-1、国の成長率・貯蓄率・投資比率の推移



(出所)『平成21年度経済財政白書』より作成

表-4 食料・原燃料と機械機器の輸出入の変遷

	1980					1990					2008				
	構成比 %	対米	対アジア	対中国		構成比 %	対米	対アジア	対中国		構成比 %	対米	対アジア	対中国	
輸出計 A	129,807	100	24.2	20.1	3.9	286,947	100	31.5	28.8	2.1	775,918	100	17.6	49.3	16.0
食料品	1,588	1.2				1,646	0.6				3,651	1.2	17.5	78.2	9.6
原燃料	1,270	1				2,379	0.8				42,910	1.0	6.1	79.3	20.0
機械機器	81,481	62.8	28.3	19.2	2.6	215,510	75.1	34.7	24.3	1.2	521,411	62.8	2.1	41.5	13.4
(A世界シェア)	6.8					8.5					4.9				
(対GDP比)	11.9					9.4					14.3				
輸入計 B	140,527	100	17.4	22.6	3.1	234,798	100	22.3	23.3	5.1	756,086	100	10.2	40.6	18.8
食料品	14,666	10.4	35.3	21.1	3.2	31,572	13.4	33.3	30.6	6.1	60,456	10.4	29.6	28.7	11.7
原料	23,760	16.9				28,467	12.1				145,095	16.9	2.6	14.4	6.5
燃料	69,991	49.8	[63.2]	23.6	3.4	56,732	24.2	[51.4]	25.4	5.1	266,405	49.8	0.7	18.4	1.6
機械機器	9,843	7	50.9	10.4	-	40,863	17.4	43.8	17.1	1.3	183,414	7.0	17.5	64.5	33.2
一般機械	3,789	2.7	53.6	3.3	0	13,983	6	49.2	15.6	0.5	59,058	2.7	17.1	65.9	40.8
電気機械	2,791	2	53.3	24.7	-	12,813	5.5	47.1	33.9	3	77,715	2.0	10.7	83.2	37.8
輸送機械	2,246	1.6	48.6	2	-	11,072	4.7	36.7	2.9	0.1	22,580	1.6	29.9	25.2	12.9
精密機械	1,017	0.7	39.8	16.9	-	2,996	1.3	30.8	22.6	1.8	24,061	0.7	28.8	37.1	18.9
繊維	3,180	2.3	6.8	49.6	16.8	12,805	5.5	4.9	44	25	31,755	2.3	1.7	87.9	76.9
(B世界シェア)	7.0					6.8					4.5				

(注) 2008年の対アジアは中国+NIES+ASEAN10の合計

(出所) 通産省『通商白書・各論』(1981,91年版)、『ジェトロ貿易投資白書』2009年版より作成

表-5 神奈川県産業構造の変遷(千人、%)

産業分類	構成比(%)					増減数(千人)			
	1972	1981	1991	2001	2006	72-81	81-91	91-2001	01-2006
全産業(千人)	2248	2642	3387	3375	3332	394	745	-12	-43
第一次産業	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	-1.4	-1.7	-1.7	0.2
A農業	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	-0.5	0.2	0.2
B林業	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0.2
C漁業	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.9	-0.7	-1.3	-0.2
D鉱業	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.8	-0.5	-0.6	0
第二次産業	45.7	38.1	33.8	24.6	21.7	-20	138	-316	-107
E建設業	8.1	8.6	8.2	7.1	6.2	45	52	-38	-33
F製造業	37.6	29.6	25.6	17.5	15.5	-65	86	-278	-74
09食品	2.1	1.7	1.6	1.7	1.6	-0.1	9	1.3	-3.7
10飲料・タバコ	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	1.7	-1.7	-0.1	-1.3
11繊維	0.6	0.3	0.2	0.1	0.1	-5.4	-1.6	-3.8	-0.4
12衣服	0.4	0.5	0.3	0.2	0.1	2.9	-1.9	-4.6	-1.5
13木材・木製品	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	-1.5	-0.5	-3	-0.4
14家具・装備品	0.6	0.4	0.3	0.2	0.2	-2.3	-0.7	-4.9	-0.3
15パルプ・紙	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	-1.6	1.1	-1.5	-1.2
16印刷	0.7	0.7	0.8	0.5	0.4	2.2	8.6	-9.1	-2.6
17化学	2.0	1.4	1.2	0.9	0.9	-8	2.4	-8.4	-1
18石油・石炭製品	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	-0.7	-1.4	-1	-0.7
19プラスチック	0.0	0.9	0.8	0.6	0.5	24.8	0.8	-5.9	-2.5
20ゴム製品	0.6	0.4	0.3	0.3	0.2	-3	0.3	-2.2	-1.4
21皮革	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2
22窯業・土石	1.2	0.8	0.6	0.4	0.3	-6.2	0.7	-8.7	-1.9
23鉄鋼業	1.5	0.9	0.6	0.4	0.3	-9.6	-4.8	-7.5	-1.2
24非鉄金属	0.9	0.7	0.6	0.4	0.4	-1.6	1.9	-6.1	-1.8
25金属製品	3.5	2.6	2.1	1.4	1.2	-9	2	-25.7	-6.1
26一般機械	4.7	3.6	3.0	2.2	2.1	-10.3	8.3	-27.7	-5.8
27電気機器	8.6	7.5	7.5	4.4	3.3	5	55	-104.9	-37.9
30輸送機器	6.7	4.8	3.9	2.6	2.6	-22	5	-45.6	-1.3
31精密機器	0.9	0.8	0.6	0.4	0.4	0	0	-6.4	1.1
32その他	1.5	0.4	0.4	0.3	0.3	-23	3.2	-3	-1.4
第三次産業	53.9	61.6	66.0	75.3	78.2	415.4	608.7	305.7	63.8
G電気・ガス	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	2.9	0.4	-2	-3
H情報通信業	1.0	1.0	0.9	3.1	2.9	3.2	4.8	75	-7
I運輸業	7.0	6.2	5.8	5.7	5.6	6	32	-1	-9
J卸・小売業	17.6	19.4	19.1	20.9	20.3	117	135	57	-27
49-546卸	5.0	5.3	5.7	5.1	4.7	27	52	-21	-16
55-60小売	12.5	14.1	13.4	15.8	15.7	90	83	77	-10
K金融・保険業	2.7	2.8	2.8	2.1	1.8	15	20	-25	-10
L不動産業	1.2	1.7	2.0	2.3	2.4	19	24	7	3
サービス産業	23.9	29.8	34.9	40.8	44.8	252.3	392.5	194.7	116.8
M飲食・宿泊業	6.1	7.8	8.8	9.7	9.2	68	94	27	-18
70一般飲食	2.8	4.6	5.3	6.2	6.0	59	57	29.3	-7.6
71遊興飲食	2.0	2.0	2.3	2.5	2.3	7	26	4.3	-7.1
72宿泊業	1.2	1.1	1.2	1.0	0.9	2	10	-5.4	-3.2
N医療・福祉	2.8	4.2	4.8	7.4	9.9	48	52	86	80
73医療	2.2	3.2	3.7	5.0	5.7	35	41	43.4	19.2
74保険衛生	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5	1.7	2	-2
75社会福祉・介護	0.5	0.9	0.9	2.2	4.1	12.7	9	41	62.9
O教育・学習支援	3.4	4.7	4.9	5.5	5.7	48	42	18	5
76学校教育	3.2	4.0	3.7	3.3	3.5	34	19	-14.3	4.1
77その他学習支援	0.2	0.7	1.2	2.2	2.2	13.7	23	32	0.9
P複合サービス	0.4	0.5	0.3	0.9	0.9	2.9	-1.2	21	-1
Qその他サービス	16.1	7.6	9.3	14.8	16.4	-160	112.7	187.3	44
80専門サービス	0.9	1.2	1.8	2.1	2.3	12	30	10.5	5.6
81学術・研究開発	0.7	0.9	0.8	1.8	1.4	10	1	35.6	-15.4
82洗濯・美容	2.0	2.1	2.1	2.3	2.3	10	16	6.6	0.5
83その他生活関連	0.3	0.4	0.4	0.6	0.7	3	5	6.5	0.8
84娯楽	1.2	1.2	1.4	1.6	1.4	4	15.4	6.5	-6.3
85廃棄物処理	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	4	4	1.5	0.9
90事業サービス	1.1	1.4	2.3	3.5	5.3	12	41.3	42.4	57.7
R公務	2.9	2.9	2.4	2.5	2.7	11	6	2	5

(出所)神奈川県『事業所統計調査結果報告』1972年、81年、91年、
『事業所・企業統計調査結果報告』平成15年、20年より作成

表一6 神奈川県産業の特化係数

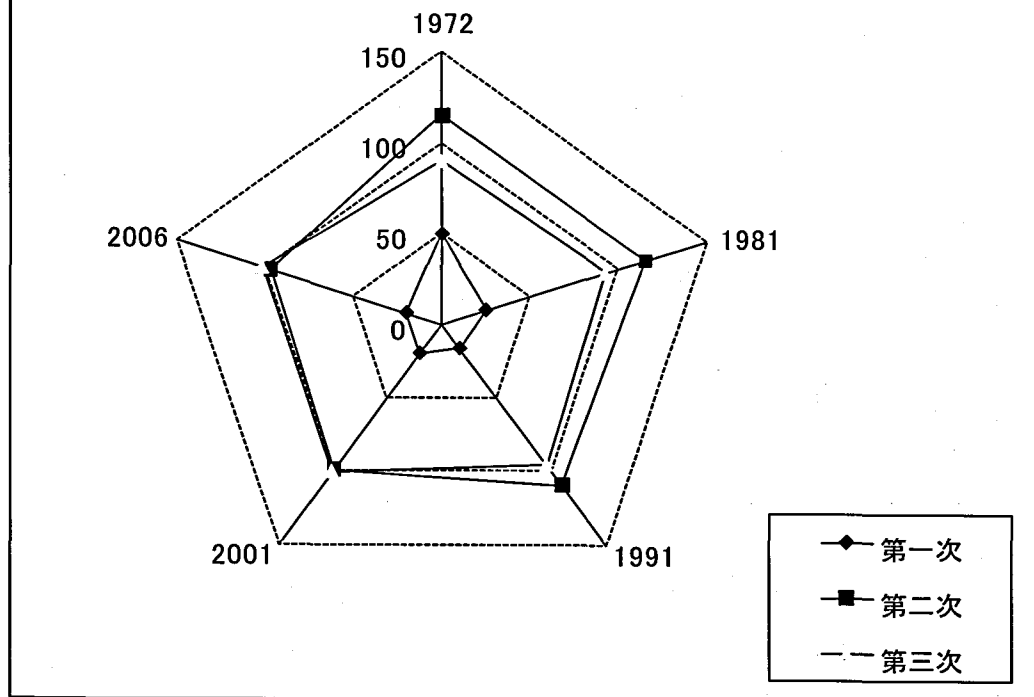
	1972	1981	1991	2001	2006
全産業	5.1	5.1	5.6	5.6	5.7
第一次	50	25	17	20	20
A農業	50	50	50	33	33
B林業	0	0	0	0	0
C漁業	100	50	100	0	0
D鉱業	50	33	0	0	0
第二次	115	115	110	99	97
E建設業	88	90	93	87	87
F製造業	124	118	109	96	92
09食品	72	65	73	77	76
10飲料・タバコ			33	33	50
11繊維	20	17	18	25	33
12衣服	31	36	23	25	17
13木材・木製品	23	25	20	33	0
14家具・装備品	75	57	60	50	67
15パルプ・紙	63	67	50	60	75
16印刷	54	54	57	56	50
17化学	143	140	133	113	113
18石油・石炭製品	300	200	100	100	100
19プラスチック			100	75	63
20ゴム製品	120	100	75	100	67
21皮革	0	0	0	0	0
22窯業・土石	80	67	60	57	50
23鉄鋼業	125	100	100	100	75
24非鉄金属	180	175	150	133	133
25金属製品	135	124	117	100	86
26一般機械	168	157	130	116	111
27電気機器	261	242	192	147	127
30輸送機器	279	240	195	153	144
31精密機器	129	114	100	100	100
32その他	88	27	67	60	75
第三次	90	93	96	101	101
G電気・ガス	117	117	120	100	80
H情報通信業	71	83	90	129	107
I運輸業	123	115	114	116	112
J卸・小売業	80	85	88	95	96
49-546卸	59	63	67	71	71
55-60小売	93	99	102	105	108
K金融・保険業	84	85	80	78	75
L不動産業	133	142	133	135	141
サービス	94	81	100	103	104
M飲食・宿泊業	161	105	111	114	111
70一般飲食	100	112	123	127	122
71遊興飲食	91	100	105	109	110
72宿泊業	92	79	86	71	69
N医療・福祉	88	93	92	99	104
73医療	88	94	95	100	102
74保険衛生	100	100	100	100	100
75社会福祉・介護	83	90	75	92	108
O教育・学習支援	92	112	123	117	114
76学校教育	89	105	103	103	103
77その他学習支援	200	175	150	157	138
P複合サービス	40	56	43	69	75
Qその他サービス				110	111
80専門サービス	82	86	95	95	110
81学術・研究開発	233	300	267	360	280
82洗濯・理容・美容	105	111	111	115	110
83その他生活関連	75	100	80	86	100
84娯楽	109	109	88	100	93
85廃棄物処理	133	125	125	100	120
90事業サービス	100	117	110	103	110
R公務	83	85	80	81	84

(出所)総務省統計局『事業所・企業統計調査報告』、同神奈川県、各年版より作成

(注)特化係数: 神奈川県内の部門別構成比を全国の構成比で除したもの

・2001年以降の電気機器は28情報機器、29電子部品を加えた合計

図一2 神奈川県産業の特化係数の推移(1)



図一3 神奈川県産業の特化係数の推移(2)

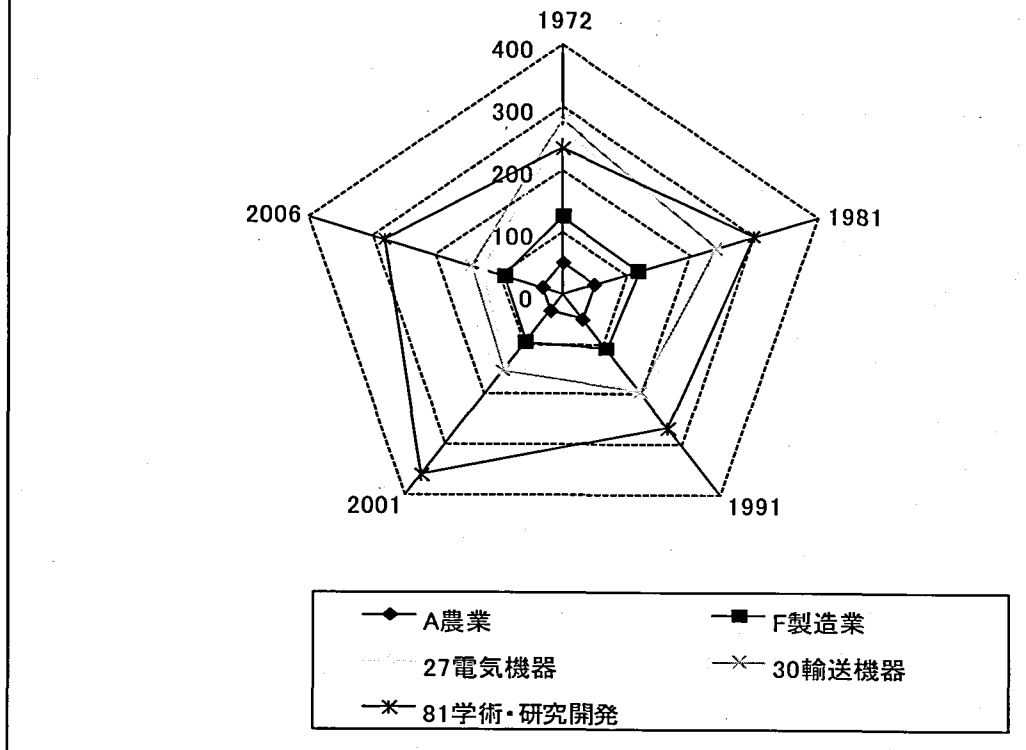


表-7 神奈川県・農業の基本指標

	耕地面積			農家戸数		農家人口	農就人口	農業産出額	1戸当耕地	1戸当農業	10a当土地
	(ha)	田	畑	(戸)	専業農家	(人)	(人)	(億円)	面積(ha)	所得(千円)	生産性(千円)
1960 (県 A)	62,200	19,000	43,200	76,873	20,733	462,845	123,000	332	0.86	316	
(国 B)	6,071,000	3,381,000	2,690,000	6,057,000	2,078,000	34,546,000	17,543,000	18,308	1	225	
A/B(%)	1.02	0.56	1.61	1.27	1.00	1.34	0.70	1.81	86.00	140.44	
1970 (県 A)	35,700	11,100	24,600	58,949	9,843	332,340	70,600	656	0.61	584	
(国 B)	5,796,000	3,415,000	2,381,000	5,342,000	831,000	26,282,000	10,252,000	45,535	1.07	508	48.5
A/B(%)	0.62	0.33	1.03	1.10	1.18	1.26	0.69	1.44	57.01	114.96	0.00
1980 (県 A)	28,900	7,300	21,600	48,626	5,922	248,980	48,500	1,093	0.59	1359	190
(国 B)	5,461,000	3,055,000	2,406,000	4,661,000	623,000	21,366,000	6,973,000	115,823	1.17	952	85
A/B(%)	0.53	0.24	0.90	1.04	0.95	1.17	0.70	0.94	50.43	142.75	223.53
1990 (県 A)	27,000	5,780	21,200	38,001	4,499	186,064	71,404	1,005	0.71	1156	152
(国 B)	5,243,000	2,846,000	2,397,000	3,834,732	473,359	17,296,104	4,848,921	109,583	1.37	1112	90.1
A/B(%)	0.51	0.20	0.88	0.99	0.95	1.08	1.47	0.92	51.82	103.96	168.70
2005 (県 A)	21,000	4,540	16,800	29,681	4,479	73,582	35,604	755	0.71	2111	211
(国 B)	4,671,000	2,543,000	2,128,000	2,848,166	443,158	8,370,489	3,352,590	85,058	1.65	1235	72
A/B(%)	0.45	0.18	0.79	1.04	1.01	0.88	1.06	0.89	43.03	170.93	293.06
神奈川県の变化											
60-70	▲ 26,500	▲ 7,900	▲ 18,600	▲ 17,924	▲ 10,890	▲ 130,505	▲ 52,400	324	-0.25	268	
70-80	▲ 6,800	▲ 3,800	▲ 3,000	▲ 10,323	▲ 3,921	▲ 83,360	▲ 22,100	437	-0.02	775	
80-90	▲ 1,900	▲ 1,520	▲ 400	▲ 10,625	▲ 1,423	▲ 62,916	22,904	-88	0.12	-203	-38
90-2005	▲ 6,000	▲ 1,240	▲ 4,400	▲ 8,320	▲ 20	▲ 112,482	▲ 35,800	-250	0	955	59

(出所)『神奈川県農林漁業動向年報』平成19年版、神奈川県農政部、1992、82、72、65年版

全国:『農林水産統計』65年、72年、82年、92年、2008年版

表-8 神奈川県産業別就業者の推移(千人)

	構成比(%)			
	総計	第一次	第二次	第三次
1965	2115	6.1	44.7	49.1
1975	2897	2.6	41.1	55.8
1985	3544	1.7	36.9	60.8
1995	4273	1.2	31.5	66.3
2005	4315	1.0	23.7	72.1

(出所)『国勢調査結果』より作成

表-9 神奈川県・農林水産業の位置 (%)

	農家数/ 総世帯	漁業世帯/ 総世帯	農家人口/ 総人口	耕地面積/ 総面積	森林面積/ 総面積	農林水産/ 総生産額
1960	9.0	0.6	13.4	26.2	—	2.4
1970	3.8	0.4	6.1	15.0	40.1	-1.2
1980	2.2	0.2	3.6	12.1	39.3	0.7
1990	1.3	0.1	2.3	11.2	40.6	0.4
2000	0.9	0.1	1.6	9.0	39.5	0.3
2005	0.8	0.0	0.8	8.7	39.4	0.2

(出所)『神奈川県農林漁業動向年報』各年版、『神奈川県企画部統計集』より作成

表-10 神奈川県年齢別農業就業人口

年度	計(人)	15-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-64歳	65歳以上
1954	366,901	46.5	25.1		28.4		
1965	137,283	14.1	20.8	20.5	19.9	24.7	
1975	98,517	13.6	13.6	20.8	20.6	10.1	21.4
1985	78,530	7.1	10.5	15.0	24.1	13.2	30.1
1995	59,560	7.3	7.8	12.3	16.9	13.7	43.0
2005	35,604	6.4	6.1	10.3	16.0	10.9	50.2

(出所)『農業センサス結果報告 神奈川県』(1954年-2005年)により作成

(注) 1)1954年の統計データでは、農業就業者の年齢による記載はないため、総農業人口数により作成。

2)1965年の統計資料では、農業就業者の年齢別による記載では、65歳以上の農業就業人口は記載されてない。

表-11 神奈川県区分別土地利用推移

	合計 (ha)	農用地			森林 (%)	水面・河川 (%)	道路 (%)	宅地 (%)	その他		その他 (%)
		(%)	田	畑					住宅地	工業用地	
1975	239,080	11.8	3.5	8.2	40.1	3.7	5.7	21.6	16.5	3.2	17.1
1985	240,207	11.7	2.8	9.0	41.5	3.5	6.8	23.6	14.1	3.0	12.8
1995	241,358	10.0	2.1	7.8	40.1	3.6	7.6	25.4	15.8	2.9	13.4
2005	241,584	8.7	1.8	7.0	39.2	3.8	7.9	26.7	17.2	2.5	13.6
75-85	1,127	-0.1	-0.7	0.8	1.5	-0.2	1.1	2.0	-2.4	-0.1	-4.3
85-95	1,151	-1.8	-0.6	-1.2	-1.4	0.1	0.8	1.8	1.7	-0.2	0.5
95-2005	226	-1.3	-0.4	-0.9	-0.9	0.2	0.3	1.4	1.4	-0.4	0.3
75-2005	2,504	-3.0	-1.7	-1.3	-0.8	0.0	2.2	5.1	0.7	-0.7	0.3

(出所)『神奈川県国土利用計画(第3次)土地統計資料集』より作成

表-12 国民総支出構成日米中比較

		1990	1995	2000	2004
日本	GDP(10 億円)	424537	484306	514799	505186
	民間消費	57.6	55.7	54.1	57.4
	政府消費	14.4	14.6	15.9	18
	固定資本形成	31.9	28.5	27.5	22.9
	輸出	9.4	9.1	11.2	13.1
	輸入	7.7	7.9	8.8	11.2
米国	GDP(億\$)	71125	80317	98170	107577
	民間消費	67.1	67.7	68.7	70.6
	政府消費	21.5	19.3	17.5	18.2
	固定資本形成	12.6	14.1	17.7	16.8
	輸出	7.8	9.7	11.2	10.4
	輸入	8.5	10.6	15.0	16
中国	GDP(億元)	18319	58511	89341	13652
	民間消費	49.7	46.1	48	43.4
	政府消費	12.3	11.4	13.1	12.2
	固定資本形成	28.8	34.7	36.5	42.2
	輸出	13.3	18.3	23.1	35.9
	輸入	10.9	15.7	19.9	32.3

(注)国民総支出各項目の単位は GDP(名目)を 100 とする%

(出所)日本;『国民経済計算年報』、米国; *Statistical Abstract of the US.*

中国; 国家統計局統計、より作成。

表-13 中国の産業構造(単位:%)

	第一次産業	第二次産業	第三次産業	GDP(億元)	農村人口
1978	28.2	47.9	24.0	3,645	82.1
90	27.1	41.3	31.5	18,668	73.6
2000	15.1	45.9	39.0	99,215	63.8
05	12.5	47.5	42.7	183,868	57.0
06	11.7	48.9	39.3	210,871	56.1

(資料)『中国統計年鑑』各年版より作成

(注) 各項目の数字は GDP を 100 とする構成比(%), 農村人口は全人口に占める農村人口の構成比(%), を示す。

表-14 東アジアの零細農業(農民一人当り耕地面積 ha)

	1980	1990	2000	(参考) 2002 年 (%)	
世界平均	1.25	1.13	1.03	農業就業者比率	自給率
中国	0.24	0.25	0.24	65.5	101
韓国	0.36	0.55	0.72	7.7	26.6
日本	0.78	1.02	1.62	3.4	24
EU	5.3	7.2	9.9	-	-
USA	48.6	51	58.5	2.1	118.9

(出所)FAO 統計、『通商白書 2006 年版』、131 頁

2010 年度第 2 回地方分権システム研究会 (2010 年 9 月 10 日)

橋下改革と「大阪都構想」を考える

大阪公共サービス政策センター研究員 三浦 哲司

2010 年 9 月 10 日、神奈川県地方自治研究センター2010 年度第 2 回地方分権システム研究会が神奈川県地域労働文化会館で開催された。大阪公共サービス政策センターの三浦哲司研究員より「橋下改革と『大阪都構想』を考える」というテーマで、報告をいただいた。以下は、その報告内容の骨子に、三浦氏が加筆・修正したものである。

1. はじめに

2008 年 2 月の大阪府知事就任以来、橋下徹氏の行動と言動は大阪府内のみならず全国的にも注目を集めてきた。そこで、橋下府政がスタートからおよそ 2 年半が経過した現在、どのような小括ができるのか。また最近、橋下知事が提唱する「大阪都構想」とは、果たして何をめざしているのか。こうした問題関心から、本稿では「橋下改革と『大阪都構想』を考える」をテーマに、主に橋下改革とその影響、および大阪都構想とそのゆくえ、の 2 点について考えてみたい。

周知のとおり、橋下知事存在が日本中に知れ渡ったのは、知事就任以前のタレント時代にテレビ番組で活躍したことによる。弁護士でありながら茶髪にサングラスという風貌は、そのギャップが視聴者に大いに受け、一躍人気者となった。そして、さまざまな番組で奇抜な発言を繰り返し、全国的な知名度を高めた。紆余曲折の末に出馬した知事選挙では、圧倒的な知名度ゆえに結果は圧勝であった。さらに、知事就任後もテレビ活用能力を



報告中の三浦氏

いかに発揮し、高い支持率を維持し続けている。

大阪はバブル経済が崩壊して以降、長きにわたって閉塞感が漂い続けている。こうした状況のなかで救世主のごとく登場したといわれる橋下知事であるが、その一方では改革の負の側面もある。その実態を看過することなく、影の側面も明らかにしたうえで、橋下府政を検証することがいま不可欠である。

そこで本稿は、マスメディアを通じて頻繁に報じられている橋下府政の光（と一般的に認識されている）の部分ではなく、普段伝えられる機会が少ない負の側面をあぶりだすことに主眼を置きたい。そのことがたとえわずかでも、今後の大阪府政を展望する際の一助となれば幸いである。

2. 太田府政から橋下府政へ

橋下知事の前任者である太田房江氏は、2000年2月の知事選で当選して以来、2期8年にわたり府政運営を担当した。知事在任中には、堺市へのシャープ新工場の誘致や府内小学校における低学年の35人学級の導入など、目立った成果があったものの、2期目の任期満了を目前に控えた2007年11月に、太田氏の「政治とカネ」をめぐる問題が相次いで報道された。太田氏自身は3選をめざしていたものの、こうした「政治とカネ」の問題による負のイメージを払しょくすることができなかった。また2期目の選挙で推薦を得ていた自民党と公明党による支援も受けられなくなった。その結果、太田氏は翌年1月に行われる知事選挙への出馬を断念したのである。

太田氏が出馬を断念したことで、民主党と自民党はそれぞれ独自の候補者探しに奔走することになる。というのも、この当時は民主党も自民党も自治体の相乗り選挙による有権者の政治離れを危惧していたからである。

関西財界と自民党関係者がさまざまな候補者を検討した結果、白羽の矢を立てたのが、当時はタレントとして活躍していた橋下氏であった。先の大阪市長選挙で推薦候補が敗北した自民党関係者には、今回の知事選挙での

敗北は絶対に許されない事情があった。それだけに、大阪の地に縁があり、かつ抜群の知名度を誇る橋下知事は候補者として最適な人材だったといえる。

その後、「2万%は出ない」発言から一転して、12月12日に出馬表明を行った。告示日まで1ヶ月あまりという差し迫った時期である。もともと、抜群の知名度を誇る橋下知事には選挙戦での準備不足は全く問題にならず、1月27日の投票日には投票締め切りと同時に当選確実が伝えられた。こうして、橋下徹・大阪府知事が誕生した。

3. 橋下知事の府政運営とその影響

(1) 府政改革としての財政再建

知事就任後の半年間で、橋下知事が精力的に取り組んだ改革が、財政再建であった。ここでは、主に「財政非常事態宣言」に端を発する2008年度前半の一連の財政再建の動向をみておこう（大きなながれは図表1を参照されたい）。

橋下知事が就任会見でまず打ち出したのが「財政非常事態宣言」である。もともと選挙戦では子育てや福祉を重点事業に掲げていたが、知事就任後に何よりも優先したのが財政再建だった。

手始めに、2008年度当初予算を4月から7月までに限定する暫定予算とし、6月をめ

図表1 橋下府政下の財政再建のながれ

	とき	できごと
2008年	2月6日	大阪府知事に就任、就任会見で「財政非常事態」を宣言
	2月22日	2008年度当初予算案（暫定予算）を公表
	2月27日	財政当局が当面の府財政試算を公表
	4月11日	「財政再建プログラム試案」を公表
	6月5日	「大阪維新プログラム」を公表
	7月23日	2008年度一般会計予算案が府議会で可決

※ 毎日新聞2008年7月26日付朝刊を参照して筆者が作成した。

どに本予算を組むながれを決定したのである。その際にたびたび主張したのが、「収入の範囲内で予算を組む」という方針であった。そのため、庁内で積み上げられていた予算案は白紙となり、すべての事業がゼロベースで見直されることになった。

2月22日には、市町村への補助事業を大幅に削減する内容を盛り込んだ2008年度当初予算案(4ヶ月間の暫定予算)を公表し、2月議会を経て可決・成立させる。もともと、橋下知事の関心は予算の成立よりも、その後の財政再建への道筋にあった。そこでカギとなるのが、庁内に設置された改革プロジェクトチーム(以下、「PT」とする)である。

財政当局の試算によると、当時のままの財政運営を継続した場合、2016年度には早期健全化団体となる見通しだったという。この事態を回避するには、2008年度に1,100億円の歳出削減が必要となる。そこで、橋下知事は知事直轄のPTを立ち上げ、予算削減計画を練らせた。その結果、4月11日には2,888事業すべてをゼロベースから見直した「財政再建プログラム試案」、いわゆるPT案が公表されたが、その大枠は①事業見直しによる400億円の削減、②人件費削減による300~400億円の削減、③府有財産の売却による300~400億円の収入増、であった。

このPT案に対しては、庁内外から見直し要求があったことはいまでもない。その一幕としてしばしば伝えられたのは、4月17日に開催された府内市町村長との意見交換会であった。このときに橋下知事は、意見交換会の模様がテレビ放送されることを見越し、参加首長に対して涙ながらに理解を求め的手法を駆使したのである。すなわち、「自らは改革勢力、反対する者は抵抗勢力」という構図を作り、あたかも反対者が改革を阻害するかのよう映し出すことで、改革への支持を集めることに徹した。こうして世論を味方に

つけた橋下知事は強硬姿勢を崩さず、次々とPT案の容認を多方面に迫っていった。

それでもなおPT案への反発もあり、また現場視察をとおした橋下知事の修正指示もあって、PT案の内容を緩和した「大阪維新プログラム」(以下、「維新PG」とする)が6月5日に公表される。その大枠は、①事業費320億円の削減、②人件費345億円の削減、③退職手当債発行や府有財産売却による435億円の歳入確保、である。この維新PGをPT案と比較すると、事業見直し内容の極端さがわずかながら緩和されていることが確認できる。とはいうものの、この改革案も教育、福祉、文化など幅広い分野に改革のメスを入れていたことには違いはない。

こうした経過ののち、財政再建をめぐるステージは7月臨時議会に移行する。この議会では当初の予定からはやや遅れたが、2008年度本予算案の審議が行われた。ここでは、知事就任過程で親密関係にあった自民党と公明党の2会派も職員人件費と私学助成の削減幅の見直しを主張して知事との対立姿勢をみせ、予算案をめぐる激しい駆け引きが展開された。その結果、職員人件費と私学助成の削減幅を当初の改革案よりも18億円ほど緩和させるにいたるが、それ以外の点では基本的に橋下知事の意向が貫かれた点には留意する必要がある。7月23日には2008年度一般会計予算案が本会議で可決、成立し、結果的に歳出額が大幅に削減されたのであった。

なお、こうした一連の橋下改革に対する府民の態度については、財団法人関西社会経済研究所が2008年8月に公表した『橋下府政改革・広域連携に関するアンケート結果』から把握することができる¹⁾。すなわち、自らに大なり小なり何らかの痛みが降りかかってくることも自覚しているが、基本的に改革は受容するつもりであり、かつその改革は橋下

知事のリーダーシップの下で断行されるのが望ましい、というのが当時の府民の態度であったとみてよい。

もつとも、こうした改革により、激変を余儀なくされた現場も存在するのも、また事実である。そこで次に、府民に周知される機会の少ない橋下改革の負の側面に焦点を当ててみたい。

(2) 府政改革の影響

①指定管理者の場合

橋下改革の影響を受けた現場の変化について、まずは指定管理者の場合を取り上げたい。ここでは、指定管理者として大阪府営住之江公園の管理・運営にあっている住之江公園指定管理共同体（以下、「共同体」とする）に焦点を当てる。

共同体が管理・運営する住之江公園は、商業地と住宅地が入り混じった地域に位置する大阪市住之江区内の都市公園である。園内にはスポーツ施設に加え、児童遊戯場や児童広場、大きな池やさまざまな植物を連ねているリフレッシュゾーンがあり、周辺住民の憩いの場となっている。この住之江公園には指定管理者制度が導入され、指定管理者として2006年4月から管理・運営に携わっているのが共同体である。

この共同体は、大阪府内で主にビル清掃事業を行う大代工業と美交工業、および釜ヶ崎（あいりん地区）を中心に野宿生活者の支援活動を行うNPO法人釜ヶ崎支援機構の3者で構成されている。そして、公園の管理・運営はもちろん、「地域が支える公園」「地域とふれあう公園」を標語に、①NPO法人釜ヶ崎支援機構などと協力し、花壇づくりなどの園芸の仕事を就労困難者とともに行うという「就労困難者の働く場づくり」、②共同体の事務所の一角を使用してヨガ教室やカーデニング教室の開催に取り組むという「開かれ

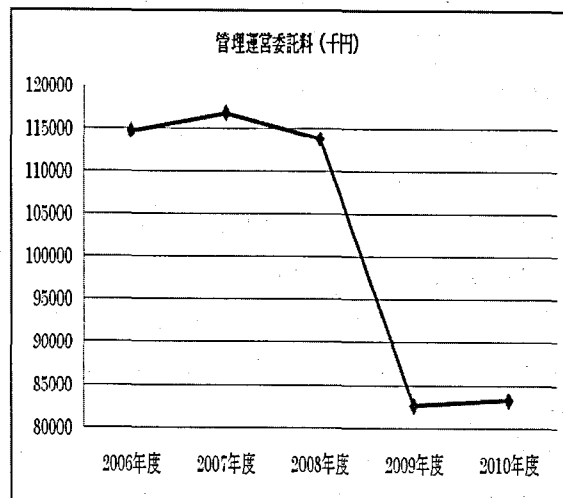
た公園づくり」、③公園ボランティアと協力し、地域緑化事業というかたちで公園内外の花壇整備を行うという「地域住民とのふれあいづくり」、などを行ってきた。

このように、指定管理者としての選定を受けて以来、地域貢献を重要な任務に位置づけて公園づくりを展開してきた共同体であるが、2008年2月に橋下知事が就任して以来、大阪府は歳出削減を最重視する姿勢へと転換する。その一例としてあげられるのが、2期めの指定管理者契約における管理運営委託料の大幅削減である（図表2を参照されたい）。

住之江公園の2期めの選定作業は橋下府政で実施され、結果的には引き続き共同体が指定管理者となったものの、2期めの管理運営委託料は1期めに比較して3割ほど削減された。こうなると、住之江公園の指定管理者としての共同体の運営は見直しを行わざるを得なく、現在は極限までに支出を切り詰め、管理運営委託料の枠内で管理・運営を行っている状況にある。

今後、仮に3期めの契約の際に、2期め以上に廉価な管理運営委託料で契約をしなければ

図表2 住之江公園の管理運営委託料の推移



※大阪府ホームページ「公の施設」を参照して筆者が作成した。2010年9月現在。

<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/oyake/index.html>

ばならないとなれば、共同体としてはもはや指定管理者として住之江公園を管理・運営していくのは不可能であるという。というのも、スタッフに対して「ごく当たり前の生活ができる水準の給与」を支払うことが極めて難しくなるからである。

さらに、これまで共同体が取り組んできた①就労困難者の働く場づくり、②開かれた公園づくり、③地域住民とのふれあいづくり、を継続することも困難となり、もはや「地域が支える公園」「地域とふれあう公園」といった理念は実現不可能なものとなる。そのため、大阪府行政当局が橋下改革で管理運営委託料をいかに低く設定できるかという歳出削減に固執している限り、指定管理者制度の現場が崩壊するのはもはや時間の問題であるという。

②NPOの場合

次にみておきたいのは、橋下改革によって影響を受けたNPOが直面している現実である。ここでは、大阪府の精神医療オンブズマン制度をとおして、精神科病院に入院・通院する患者の声を聞き、精神医療の現場の改善に尽力してきたNPO 法人大阪精神医療人権センター（以下、「人権センター」とする）を取り上げる。

人権センターが設立されたきっかけは、1984年3月に栃木県で発生した、看護師による精神病患者への傷害致死事件であった。この事件が大阪府内の精神医療関係者に大きな衝撃を与え、精神障害者の人権を守るネットワークとして1985年11月に人権センターが発足したのである。

発足当初は精神科病院の入退院などに関する電話相談や投書相談、さらには報告書の発行などを行っていたが、1993年2月に入院患者が病院内で何者かに暴力を受けていたにもかかわらず、病院側がそれを放置し続けて

いたという「大和川病院事件」が発生する。そこで、この過ちを二度と繰り返してはいけないとの思いから、事件後には精神科病院への訪問活動を実施するようになった。こうした地道な活動が大阪府の精神医療に対する認識に変化を促し、2003年4月には大阪府の制度として「精神医療オンブズマン制度」（以下、「オンブズマン制度」とする）が開始された。

このオンブズマン制度は、全国でも例をみない大阪府独自の委託事業であった。この制度で人権センターは、オンブズマンとして精神科病院を直接訪問し、病院内の環境の視察、患者からの相談受付、病院当局への改善提案・患者要望の伝達、などの役割を担っていた。その結果は、大阪府精神障害者権利擁護連絡協議会に報告し、関係各局への提言やさらなる調査依頼につながっていった。そして、制度がスタートして5カ年の間に、オンブズマンとしての人権センターの活動によって、精神科入院患者のベッドにカーテンがつけられた、入浴回数が増えた、他人の目に触れてしまう形態のトイレが改善された、などの実績が積み重ねられてきたという。

このようにオンブズマン活動を中心に、さまざまな活動を展開してきた人権センターだが、2008年2月に橋下知事が就任し、4月にPT案が公表されると、この制度は廃止対象となった。すなわち、府行政当局はオンブズマン制度の事業費の約320万円を一気に削減対象としたのである。「5年が経過し使命を終えた」ことがその理由であった。

そこで、人権センターは4月末からオンブズマン制度の存続を求める署名活動を展開し、また橋下知事に対して「精神障がい者権利擁護システム事業（精神医療オンブズマン制度）の存続に関する緊急要望書」の提出を行うなど、精力的に制度存続の運動を展開した。さらに、5月10日にはオンブズマン制

度の存続を求める集会を開催し、制度廃止は精神障害者に対する権利擁護活動の成果を無視し、その意義を根底から否定するに等しく、決して容認できない旨、決議したのである。加えて、大阪弁護士会が5月14日にオンブズマン制度の存続を求める要望書を橋下知事宛に提出する、人権センターが6月2日に制度存続を要望する18,203人分の署名を橋下知事宛に提出する、というような再三の働きかけを行った。

しかし、こうした運動も実らず、維新 PG でも廃止見直しがなされることなく、7月31日をもって廃止されるにいたる。人権センター事務局長の山本深雪氏は、「橋下徹・大阪府知事の改革で制度は廃止され、残念ではありません。精神科医療は社会で安心して暮らせるサポートの一つです。とても大事だからこそ、閉鎖されたものではなく、高い透明性が必要なのです」²と述べている。

オンブズマン制度そのものが廃止され、大阪府から人権センターへの事業委託はなくなった。しかし、人権センターは現在、2009年6月に設置された「大阪府精神科医療機関療養環境検討協議会」に加わり、これまでのようなオンブズマン活動と同内容の取り組みを継続しようと奮闘している。この協議会は病院関係者、当事者団体、NPOなどが参加して、精神科病院に入院している患者の療養環境に関する情報を収集し、必要に応じて病院当局への改善を促し、よりよい療養環境の実現につとめることがねらいである。

もともと、こうした活動への参加経費は自前であるという。そもそも人権センターの活動資金の多くは寄付収入に依存しており、多くのNPOに共通するように、財政状況は決して恵まれているわけではない。そうしたなかでの協議会参加ということで、人権センターとしての新規事業の展開は困難な状況にある。そのため、現在の活動をいつまで継続で

きるかは不透明な状況となっている。

(3) 府政改革の小括

ここまで、ふたつの事例を手がかりにして、橋下知事の府政改革による現場への影響についてみてきた。これらの事例からも明らかのように、マスメディアの報道を通じて高い支持率を維持している一方で、実は多くの人々に知られていないところで、大阪府政を支える現場にしわ寄せがきている状況にあるといえる。これがすなわち、府政改革の負の側面である。

ここで取り上げたのはわずかふたつの事例にすぎないが、こうした状況にある現場は決して少なくないと推察される。そうであるならば、そのような現場実態をつぶさに整理し、橋下改革の功罪を光と影の両面から検証する必要があるといえるのではないか。あわせて、しだいに府民生活にも改革の影響があらわれはじめていくように思われ、この点に関して今後には検証を要しよう。

4. 府市再編と大阪都構想のゆくえ

(1) 大阪都構想の再来

2010年に入ると、橋本改革の次なる課題として「大阪都構想」というテーマが登場する。

府と市を再編し、「大阪都」という新たな枠組みを作り上げる構想は、実は太田氏の時代にも提示されていた。

2001年半ばから太田知事(当時)は、多方面でしきりに大阪都構想について発言していたのである。その後も、同年11月には「新しい大都市自治システム研究会」を設置し、この研究会に二重行政の解消とともに日本第二の都市圏にふさわしい「強い大阪」を創造するという趣旨の報告を提示させるなど、大阪都構想の実現に向けたうごきを活発化さ

せていった。もっとも、大阪市側でも「大都市制度研究会」を設置し、ここが2003年2月の中間報告のなかで「スーパー指定都市」の創設を提案するなど、府・市の議論の方向が真反対となり、このときの構想は幻に終わった経緯がある。

橋下知事は知事に就任してから、2008年は財政再建問題、2009年は玉虫色の決着に終わった大阪府庁のWTCへの移転問題と、毎年テーマを変えた取り組みを展開してきた。そして、2010年に入ると独自の「大阪都構想」を盛んに打ち出し、その実現に向けたうごきを活発にしはじめている。

そこで、現時点で把握できる範囲において、橋下知事らが掲げる大阪都構想の概要とねらいを確認しておく。

(2) 大阪都構想とそのねらい

橋下知事が代表を務める地域政党「大阪維新の会」が掲げる大阪都構想とは、大枠は以下のとおりである。

すなわち、大阪府内の主要11市（大阪市、堺市、豊中市、吹田市、守口市、八尾市、松原市、大東市、門真市、摂津市、東大阪市）を、人口30万人をひとつの基準として、20の特別区に再編する。

とりわけ、大阪市区域は8~9特別区に、堺市区域は3特別区に分割し、各特別区には公選の区長と議会を設置する。そのうえで、特別区は医療や福祉など住民生活に関わる狭域行政サービスを、都は産業政策や道路・上下水道といったインフラ整備などの広域行政サービスを、それぞれ担当することで二重行政の解消をめざす、という構想である。もっとも、現在までに提示されているのはこうした大枠のみであり、詳細な制度設計に関しては依然として不明確なままである。

橋下知事がこうした構想を打ち出した背景には、自らの府政運営にとって二つの政令市、

とりわけ大阪市が障害となっていることに由来しているとみてよい。

橋下知事は就任から時間が経過していくにつれ、空港再編問題や産業振興問題などの重要政策を通じてしばしば平松邦夫大阪市長と対立し、思い通りに物事が進行しないことに不満を抱いていったものと推察される。そこで、橋下知事は広域行政に関する権限と財源を知事に集中させ、自らにとって有利なかたちで都市づくりが進められるように、大阪都構想を打ち出したのだった。その先には、自らが理想とする関西州の実現を展望しているのである。

(3) 利害関係者の立場

ここで大阪都構想をめぐる利害関係者の立場を整理しておこう（図表3を参照されたい）。

まず、大阪府民の立場は、現在のところ不明確といわざるを得ない。なぜなら、さまざまな調査がなされているが、その結果に大きな差があるからである。とはいうものの、橋下知事の支持率が依然として高く、今後は「知事がやる政策ならば賛成する」などなだれ込み現象が生じる可能性は否定できない大阪府議会は、定数112議席のうち大阪維新の会が29議席を占めて最大会派となっているが、他の会派は反対または態度保留の状態である。ただし、大阪維新の会は2011年4月の府議会議員選挙で全選挙区に候補者を擁立し、府議会で現在よりも多くの議席を確保して大阪都構想実現の足がかりにしようと、候補者選定を実施している。

大阪市長および大阪市会議員は、その大半が大阪都構想に反対の立場を示している。とりわけ、平松市長はこの構想が「地域社会の破壊につながる」との理由から明確な反対姿勢をみせている。また、市議の多くも反対の立場であるが、2011年4月の市議会議員選

図表3 大阪都構想をめぐる利害関係者の立場

利害関係者	立場	その理由	付記
大阪府民	不明	—	調査結果にばらつきがある
大阪府議会	△	多くが態度保留	大阪維新の会は多数派
大阪市長	×	地域社会が破壊される	
大阪市会	大半が×	意義を見出せない、など	維新の会への転向議員が増加傾向
府内自治体首長	大半が△	メリットが不明、など	都構想に組み込まれない首長は賛成
府内自治体議員	不明	—	維新の会への転向議員が増加傾向
財界	○	道州制実現につながる	大阪商工会議所の立場は不明
マスメディア	大半が△	慎重な議論が必要	構想実現を扇動するテレビ番組もある

筆者作成

挙を見越し、自らの再選を優先させて大阪維新の会に転向する議員もあらわれている。現在は定数 89 議席のうち、13 人が大阪維新の会所属の議員である。

大阪市以外の府内自治体首長および議員については、大阪都構想に対する立場は必ずしも一様ではない。府内首長アンケートを手がかりにすると³、大阪市以外で特別区に組み込まれる 10 市の首長のうち、明確な反対姿勢を示しているのは豊中市長と吹田市長である。それ以外の 8 市長のうち 7 市長は「どちらとも言えない」という立場をとり、東大阪市長のみが大阪都構想を支持するにとどまる。他方で、特別区に組み込まれない府内自治体の首長には、大阪都構想に賛成する立場の者が多い。なお、議員はその立場を明確にしている者が多くなく、現時点では態度を把握するのが困難である。ただし、府内市町村の議員のなかにも大阪維新の会に転向する議員が出ている点には、留意を要しよう。

財界は大阪都構想に賛成の立場である。というのも、もともと関西財界は道州制実現を提唱しており、大阪都構想はそのためのひとつのステップとなりうるからである。とはいえ、東京では東京商工会議所が東京市構想を提唱しているのに対し、大阪商工会議所は大阪都構想に関する賛否の立場を明確には表明

していない。

マスメディアは明確に反対の立場を示しているわけではないものの、「やや時代錯誤ではないか」⁴、「丁寧な議論なしに自治体再編に突き進むのは、危うい」⁵など、大阪都構想に対して慎重な立場である。他方、一部のテレビ局には、大阪都構想の実現を扇動する内容の番組を放送しているところもある。

(4) 構想実現への道筋

大阪都構想を実現させる場合、手続き上のハードルがいくつも存在する。まず、現在の地方自治法には府から都への移行を定めた具体的な規定が存在しないため、憲法 95 条における特別法の制定が必要となる。そして、その前提として、関係 11 市の合意を取り付ける必要があり、いずれの市でも首長および議会の過半数が大阪都構想受け入れに理解を示す環境を整備しておかなければならない。

そのような大阪都構想実現までの道筋を整理すると、以下のような段階が必要となろう(図表 4 を参照されたい)。

まず、2011 年の統一地方選挙で、大阪維新の会の候補者が首長・議員ともに多数当選することである。この選挙では、大阪府議会と大阪市議会はもちろんのこと、大阪都構想において特別区を構成することになる各自治

図表4 大阪都構想実現までの道筋

と き		道 筋
2011年	4月	統一地方選挙で大阪維新の会が勝利
	11月	大阪市長選挙で大阪維新の会の候補者が勝利
2012年	1月	大阪府知事選挙で大阪維新の会の候補者が勝利
未定（5年以内）		特別法制定のはたらきかけ、特別法が国会通過
		関係自治体の住民による住民投票で過半数の賛成票獲得、特別法が公布
		大阪都構想の実現へ

筆者作成

体の選挙結果も、構想実現を大きく左右する。そのため、大阪維新の会では現在、関係自治体の首長及び議員選挙に擁立する候補者選定作業を進めている。もっとも、人材および資金面から、大阪維新の会がこの選挙で勝利するのは困難との見方もある。

さらに、同年11月に行われる予定の大阪市長選挙、および翌2012年1月に行われる予定の大阪府知事選挙において、大阪維新の会が擁立した候補者が勝利する必要がある。

そのうえで、大阪府を大阪都に移行させる特別法の制定を国会に求め、法案が可決したところで、関係自治体の住民による住民投票において過半数の同意を獲得して、はじめて特別法が成立・公布され、そこでようやく大阪都構想が実現するにいたるのである。

このようにみても、大阪都構想が実現するまでにはさまざまな手続的なハードルが存在していることが明らかである。

橋下知事は5年以内の実現をめざすと言及しているが、そこまで時間をかけ、数多くの手続的ハードルをひとつひとつ乗り越えてまで、はたして大阪都構想を実現する必要があるのか。もっと言うと、二重行政を解消するには大阪都構想を実現させる以外の選択肢がないのか。多くの点で疑問が残らざるを得ない。

(5) 最近の動向

ごく最近の動向にも、簡潔に触れておこう。

2010年から頻繁に大阪都構想について発言してきた橋下知事だが、ここにきて自らの構想を修正するうごきもみせはじめている。

それは、大阪市区域を8~9特別区に再編するのではなく、「大阪市を8から9の市に分割する」⁷という発言である。この背景には、大阪都構想の比較対象とされる東京都では特別区への権限移譲を進めているのに対し、大阪都構想は集権的な内容であるという批判をかわすねらいがあるものと推察される。このことは、「東京都では特別区の独立性の問題が起きている。解消するには特別区ではなく基礎自治体の市にするのがゴール」⁸と橋下知事が述べている点からも裏づけられよう。

また、法改正を伴う構想の実現可能性を考慮して、こうした修正にいたったともいえる。橋下知事は、「大阪都を設立する場合は法改正が必要だが、市を分市するのに、法改正は必要ない」と法改正を必要としない改革の可能性にも言及する。こうした発言からは、彼のねらいが自らの府政運営にとって障害となっている大阪市を解体することにあるといわざるをえない。

さらに、「大阪維新の会の代表」という立場を繰り返して表明したうえで、橋下知事は8

月 11 日に、大阪市改革の方向性を模索する「市政改革本部」を大阪維新の会に設置するうごきをみせた。このねらいは、大阪維新の会として大阪市職員の定数や給与、さらには外郭団体のあり方を検討して独自の改革案を打ち出し、最終的には 2011 年の統一地方選挙における大阪市議選で勝利することにあるとみてよい。加えて、8 月 30 日には大阪維新の会に所属する市議会議員に、大阪市の外郭団体に対する事業仕分けを実施させるなど、大阪市政への介入を一気に強めている状況にある。

5. まとめにかえて

冒頭で述べたように、本稿は 2010 年 9 月 10 日の第 2 回地方分権システム研究会における報告内容を基にして加筆・修正したものである。研究会での報告終了後にこの作業を進めていくなかで、次第に大阪都構想について考えるうえで貴重な資料や研究成果が発表されはじめた。本稿は橋下改革や大阪都構想の中身を概説する内容にとどまっているため、大阪における次回の統一地方選挙で大きな争点になりうる大阪都構想について、この問題を考えるにあたり参考になる資料や研究成果を紹介して、まとめにかえたい。

資料としては、大阪府自治制度研究会による『大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して—中間とりまとめ』があげられる。この中間とりまとめでは、大阪都構想という表現は見受けられないものの府市再編を念頭に置き、既存の府市のあり方を「二元行政」ととらえてその再編の必要性を説いている。

また、大阪維新の会のホームページには、9 月 30 日付で「大阪都構想について」、10 月 14 日付で「『分市』をめぐる議論について」が、それぞれ掲載された。前者は、大阪都構想の概要やねらいを明示しているが、個

別具体的な内容は欠いている。後者は、橋下知事が打ち出した分市構想を再考する内容が掲載されている。なお、このホームページには上山信一氏の著書『大阪維新』を参照されたいとの記述があるが、この本にも大阪都構想の個別具体的な内容は書かれていない。

研究成果としては、高寄昇三氏の『大阪都構想と橋下政治の検証—府県集権主義への批判』、新藤宗幸氏の「地方政治の現状と課題」、本郷隆夫氏の「『大阪都構想』を批判する」、村上弘氏の「『大阪都』の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」などがある。高寄氏のブックレットは、橋下知事の劇場型政治手法を批判し、大阪都構想の問題点を抉り出している。新藤氏の論文は、府と市それぞれの主張自体が今日的情勢に即しておらず、むしろ必要なのは市民自治に根ざした基礎自治体の強化である、と説いている。本郷氏の論文は、大阪都構想の曖昧さを指摘し、大阪都実現による大阪再生など議論のすり替えにすぎない、と批判している。村上氏の論文は、大阪都構想は地方分権時代に逆行した府への集権化にすぎず、「地方自治にとってマイナス」と評価している。

筆者が把握している限りでの学術的な研究成果はこれらである。いずれも大阪都構想に対しては慎重な立場を取っているとみてよい。

ともあれ、大阪都構想をめぐる議論が隆盛するなか、各種の資料や研究成果も発表されはじめたことで、今後はいつそう議論の盛り上がりを見せていくものと推察される。おそらく、そのひとつのピークは 2011 年 4 月の統一地方選挙前となるであろう。

大阪都構想をめぐることは現在も多方面での駆け引きが見受けられる状況にある。筆者はこうした動向を今後も追いつけるとともに、別の機会にあらためて大阪都構想の論点や問題点、さらには府と市の双方が提示する二重行政の論点などを整理したい。そのうえで、

筆者自身の見解も示していきたいと思う。

【謝辞】 若輩者の筆者に報告の機会を与えてくださった、神奈川県地方自治研究センターのみなさまに深く感謝申し上げます。

参考文献・参考資料

- ・ 一ノ宮美成、グループ K21『橋下「大阪改革」の正体』講談社、2008年。
- ・ 上山信一『大阪維新一橋下改革が日本を変える』角川SSC新書、2010年。
- ・ 大阪自治体問題研究所編『橋下知事への対案一笑顔で暮らせる大阪府再建の道』せせらぎ出版、2008年。
- ・ 大阪府自治制度研究会『大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して－中間とりまとめ』2010年。
- ・ 木原敬介『我、知事に敗れたり－2009年9月堺市長選』論創社、2010年。
- ・ 財団法人関西社会経済研究所『橋下府政改革・広域連携に関するアンケート結果』2008年。
- ・ 産経新聞大阪社会部編著『橋下徹研究』産経新聞出版、2009年。
- ・ 新藤宗幸「地方政治の現状と課題」『市政研究』第169号、2010年。
- ・ 高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証－府県集権主義への批判』公人の友社、2010年。
- ・ 本郷隆夫「『大阪都構想』を批判する」『市政研究』第168号、2010年。
- ・ 村上弘「『大阪都』の基礎研究－橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命館法学』第331号、2010年。
- ・ 読売新聞大阪本社社会部編著『徹底検証「橋本主義」－自治体革命への道』梧桐書院、2009年。

¹ 財団法人関西社会経済研究所ホームページ「調査研究プロジェクト」より。2010年9月閲覧。

http://www.kiser.or.jp/ja/project/pdf/080808_enquete_youyaku_Pdf01.pdf

² 毎日新聞2008年12月2日付朝刊。

³ 毎日新聞2010年5月10日付朝刊参照。

⁴ 日本経済新聞2010年6月21日付朝刊。

⁵ 毎日新聞2010年3月15日付朝刊参照。

⁶ 毎日新聞2010年4月24日付朝刊参照。

⁷ 産経新聞2010年8月30日付夕刊。

⁸ 同上。

ごみ処理政策決定について、 自分の問題としてかかわる

—モーほっとけない！—

神奈川県地方自治研究センター理事 横山すみ子

2010年11月5日～7日、第33回地方自治研究全国集会（主催：自治研中央推進委員会・自治研愛知実行委員会）が名古屋国際会議場で開催された。当センター理事の横山すみ子氏が「ごみ処理政策決定について、自分の問題としてかかわる—モーほっとけない！—」をテーマに提出した自主レポートが、第1分科会「自治体の『かたち』を変える」の報告集に掲載された。以下は、そのレポートをご本人の了解のもとで掲載する。

《レポートの概略》

町長選挙直後、新町長は選挙公約と主張して、2市1町ごみ処理広域化協議会から、協議続行を望む議会意思に反し一方的な脱退を実行。その後横須賀・三浦両市から損害賠償での告訴。町長はゼロ・ウェイスト政策により20年後にごみはゼロになるため処理施設は不要と説明。この事態の中で、町民の間でごみ問題の勉強会が始まった。政策変更について、町民としてのかかわりと提案を、町民へ、議会へ、行政へ、1歩ずつ前進させている。

1. 事の発端

(1) ごみは広域処理か自区内処理か

①三浦半島でのごみ処理広域化の動き

厚生省は、1997年5月にダイオキシン問題をきっかけに「ごみ処理の広域化について」の通達を都道府県に送った。100トン以上の焼却炉など、大規模な施設へ誘導し効率的な運営を目指すという方針のもと、神奈川県は、県

内を9つのブロックに分け、ごみ広域処理への協議を促した。神奈川県三浦半島では、三浦市、横須賀市、葉山町、逗子市、鎌倉市の4市1町での話し合いが、1998年にスタートした。資源化についての方針の違いから、05年に4市1町のごみ処理広域化協議は、横須賀市・三浦市・葉山町と鎌倉市・逗子市の2つに分かれて進めることとなった。

その後、08年5月に、葉山町は町長選挙後、新しい町長が「脱焼却・脱埋め立て」を目指す、ごみの広域処理計画から離脱した。

②葉山町のごみ処理広域化協議脱退の影響

循環型補助金の申請準備中の突然の脱退に、横須賀市・三浦市から09年1月に葉山町に対して、1億4,700万円の損害賠償請求を求める裁判が起こされ、現在審理が行われている。本年11月には葉山町長が裁判の証人に立つと見られている。

葉山町内では、広域離脱の後、町長から突然、ゼロ・ウェイストを目指す方針が出され

た。

5年で燃やすごみを半減、20年でごみをゼロにする方針。ごみがゼロになるので、それまでは現在使用中の35年経過した焼却炉が壊れたら、民間等に焼却を依頼する、施設の新設は不要との説明が行われた。

県下でダントツに高い葉山町のごみ処理費の原因

- 1 老朽化（築34年）したごみ焼却処理施設**
 - 過去から廃棄も増え、年間1億円を超える経路補修費
 - ごみ処理費（年間9億円）全体の4割を超える焼却事業費（廃プラ処理委託費・人件費・重油代等）
- 2 遠方の民間業者への処理委託**
 - 手狭で分別が不十分のために高額になるごみ処理委託費
 - 保管できる量を頻りに引き取らせる、非効率で高額の委託費
 - 青森、群馬、千葉、茨城、三中等遠距離輸送費をかけ、排気ガスをまき散らす外部委託

これでいいの？！

日本中を駆け巡っている葉山のごみ！
環境問題、道義的責任は・・・

青森県三戸町 不燃ごみ（処理施設運搬） 567.32t

群馬県草津町 焼却ごみ 1,109.30t

茨城県日立市 資源物・燃焼プラ 363.40t

千葉県銚子市 燃焼プラ 770.63t

三重県上野町 可燃ごみ焼却 当21年7月より、焼却費の負担から無料基本（2009年度実績）/42,640

* 不燃ごみは、2010年度より青森県三戸市から群馬県草津市へ、搬送先が変更されている。

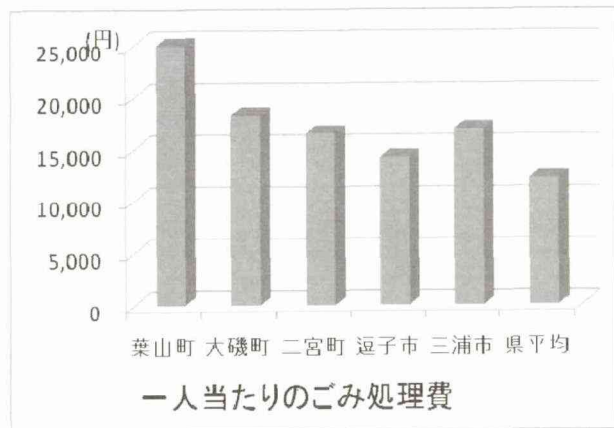
(2) 葉山町のごみ処理の現状は

① 葉山町の簡単な紹介

葉山町は、神奈川県南西部、三浦半島にあり、横須賀市と逗子市に挟まれた人口約3万人の小さな町である。鉄道の駅はなく、お隣の逗子市からのバスが交通手段となる。御用邸のある美しい海岸と緑の山々に囲まれ、東京圏に通うサラリーマンが多く居住している。自主財源比率が72%と、財政危機とは言いながら、各財政指標はまだ良好。しかし実情は、財政調整基金が底をつき、数年内に急激な財政悪化が見込まれている。

② ごみ処理費は県下ワースト1

町提出資料の記述のように、老朽化した施設（築後34年以上）の高額な補修費、維持管



* 2008年度数値（神奈川県資料により作成）

理費並びに、狭いクリーンセンターで、ごみ処理の大半を未処理のまま民間委託していることが、県下ワースト1という高額なごみ処理の原因となっている。その原因を確かめるため、近隣市の見学を重ね、他市町の担当者から話を聞いて、葉山町の現状と比較を行った。県の一般廃棄物処理事業の概要は、よい資料となった。

これらの表で明らかのように、葉山町のごみ処理費は、県下でダントツ、（観光客の多い箱根を除いて）ワースト1の状態が、約10年続いている。

2008年4月17日、議会に提出された葉山町環境課資料を引用すると、「現状における町の清掃事業費が一般会計に占める割合は約

同規模自治体・近隣地域とのごみ処理費比較

	人口(人)	ごみ処理費 (千円)	一人当たり (円)	一トン当り (円)
葉山町	32,234	931,432	24,990	68,498
大磯町	32,837	600,368	18,283	46,922
二宮町	29,585	491,652	16,538	51,704
逗子市	61,415	888,120	14,249	45,987
三浦市	49,014	895,387	16,965	43,510
県平均			12,148	38,132

2008年度神奈川県一般廃棄物処理事業の概要より神奈川県環境農政部廃棄物対策課、2010年3月

13%と非常に高く、又、町民1人当たりのごみ処理経費においては県内トップレベルの費用(約32,000円/人年)を要してごみ処理を実施している。原因としては老朽化した施設の維持管理費の増加もさることながら、一番の原因はごみ処理の大半を未処理のまま外部に委託していることであり、現クリーンセンターが狭小であることも相まって委託費が高額になっているのである。

現在のクリーンセンターについては、約30年前に施設を稼働し、社会情勢の変化によるごみ質の変化やリサイクルへの対応を順次実施し、現在に至っている。しかし、すでに現クリーンセンター内には活用可能なスペースが無く、効率の良い搬出入を妨げるとともに新たな分別収集によるリサイクル実施のためのストックヤードの整備ができないのが現状である。しかし、廃棄物施設は迷惑施設の代表格であり、その用地確保は困難を極める。」と記述され、町単独でのごみ処理の困難さを指摘している。

しかし、この資料が提出されてわずか1カ月、突然ゼロ・ウェイスト政策が発表された。

(3) 「ゼロ・ウェイスト」でごみはゼロになる

①20年でごみはゼロになるから、焼却施設は不要。

「ゼロ・ウェイスト政策」についての町長の説明は、当初の20年後にはごみはゼロになると説明。現在は「ゼロ・ウェイスト」は交通キャンペーンと同じで、目標である。ゼロにはならない。現在使用中の古い焼却炉が壊れたら、民間委託、もしくは近隣自治体でも焼却してもらおうという答弁が続いており、耳を疑う場面も多い。

② 5年間でごみを半減、現場職員に説明なく戸別収集へ

本年5月ごみ処理基本計画案がようやく提示され、この6月30日まで、パブリックコメントが行われた。基準年をごみ量の多かった平成18年として、そこから50%の削減数値を出していること。(計画開始は平成23年度の予定)焼却炉に関しては、10トン炉(計40トン)に年間1億を超える修繕費を予定し、壊れたら民間委託もしくは他自治体へ委託を考えると記述が繰り返されていること。5年間で焼却ごみ50%削減の目標はあるものの、具体的な減量計画が見えないなどの問題点について、町民から多くの意見書が出されたが、その数や内容はまだ発表されていない。

ごみ減量を目的として、ごみの戸別収集、有料化を掲げている。あとで触れているようにこの計画についてのごみ収集の現場職員、職員労働組合への説明はないままである。当局は、この戸別収集への変更は軽微なものであり、交渉事項ではなく管理運営事項との見解で、組合への説明を行わなかったため、町職員組合から県労働委員会への斡旋要請が行われている。

議会での質問で、この点が明らかになった場面では、傍聴席から驚きの声が上がった。

2. 議会が何とかしてくれるのでは?

(1) 議会・行政との折衝からようやく見えてきた

①行政、議会が頑張るはず? 頑張るのは自分?

議会本会議、ごみ問題特別委員会などを傍聴していた町民は、なぜ議会でごみ処理についての議論が深まらないのか、次々変わる町長答弁をどうして議員は徹底的に追及しないのか。不思議に思って議員に聞いてみたところ、あまり町長を追い詰めると議会解散されちゃうから、との返事が返ってきて、一時は

議員に対する失望が広がった。

それでは、せめて自分たちでできることはやっつけて、「ごみ問題から葉山を救う会」をつくり、数多くの署名をつけて請願を議会へ提出することを決心。署名活動の前提として、何を最終の目的とするのかの議論と確認、そのための説明資料作成、チラシの作成、その費用集めなど、活動しながら考える日々が続いた。

今まで、政治活動や社会活動をした経験のない人たちがばかりで、1つ1つの行動に戸惑が出た。しかしそれぞれの持ち味が違う強みもある。そのためスピード感は足りないものの、粘り強い地道な活動となっている。

この署名活動は戸別訪問に踏み切ったメンバーの努力や、周囲の方々の助けて、当初の目標を超える署名数となった。「ごみ問題から葉山を救う会」から「ごみ処理広域化を望む請願」を、7,817名の署名を添えて09年6月に提出。

議会は数回の継続審議のあと、横須賀・三浦市との裁判に影響するとの理由で、本年3月に採択8名、不採択9名で不採択とした。前年11月に行った全議員アンケートでは、近隣との共同のごみ処理を望む議員が17名中13名という結果が出ているので、大切な採決における議員の意思表示のねじれは、傍聴者には謎と映った。

②議会にも、行政にも真剣に話しかけたが

議員の中にも町民の調査に協力、議論にも参加して、積極的に意見交換をする何人かの議員がいた。近隣市町村の調査に議員とともに出向き、県庁や行政センターへの聞き取りも一緒に行う中で、協力できる議員には、調査結果を整理して渡し、本会議や委員会の質問で活用してもらった。質問内容と予定時間を多くの人に連絡し、質問を傍聴し続ける中で、気づくことも多かった。

③ごみ問題について、議会との意見交換会開催

町議会では長い準備を経て「葉山町議会基本条例」が、2009年10月1日施行され、要綱で町民との意見交換会の開催が定められた。議会内の議論では、議会報告会や町民との意見交換会に消極的な意見が多く出ていたが、この意見交換会の要綱をもとに、ごみ問題についての町民との意見交換会開催を求める要望書を提出。9月5日に開催することが決まった。町民側では、意見交換会でどのような意見を出すか、何を質問するか、準備を始めている。

3. 組合は、県労働委員会による斡旋で町当局へ団体交渉申し入れ

一職員組合への説明もなく、戸別収集への変更を計画一

①戸別収集計画について説明を

戸別収集、有料化問題は、現段階では県労働委員会からの斡旋に基づく話し合いが、職員組合と当局で行われている。町からは「説明できない。必要はない」との答えが繰り返されているという話が伝わってくる。その内容いかんでは、不当労働行為ともなりかねない。

町民から見ると、ごみ収集で接する職員が町のごみ処理担当の職員であり、町の方針変更についても、説明を求める声や苦情が直接多数寄せられるのは当然である。担当の職員に何の説明もなく、方針変更が行われるとは、町民には想像できない。

②ごみ問題について、議論が必要

町民がごみ問題を調査し議論すると、まず目につくのは県の水準の2倍以上という高額なごみ処理経費である。この問題は、他自治体の清掃センターを見学し、葉山のクリーンセ

ンターと比較すると、葉山町のクリーンセンターがあまりに狭く作業動線が確保しにくいこと、古い焼却炉、ごみの中間処理のスペースが取れないこと、民間委託の問題点なども見えてくる。しかし、データでのごみ問題への理解は深まっても、現場の職員との接点を持ちにくいという課題が町民側にもある。首長の方針に反することについては、職員に話かけてよいか悩む。また職員側も、町民の無理解を感じる場面も多かったのではないかと。

4. ごみ問題への取り組みをきっかけに

①ごみの経費削減が始まり

ごみ問題に取り組むにつれ、町の財政問題、政策決定への議会の関与、町民の議会や行政への参画の問題、多くの町民の無関心など、改めてさまざまな問題が課題として見えてきた。

ごみ問題以外にも首長、行政に対する疑問や不満を持つ町民も多く存在する。のんびりとごみ問題の勉強などしないで、早くリコールして首長を変えてほしいという意見も寄せられる。しかし、行政や議会から目を離さず、町の問題について積極的に発言し、提案する町民が多く存在しなければ、また同じ繰り返しになる。まず自分たちに力をつけていこう。しかも楽しくという、言うは易く行方は難しい目標に取り組んでいる。

②難しい問題をやさしく、やさしい問題を深く、おもしろく人に伝える

新聞でこの言葉を読んだ何人かの合言葉になった。議会で議員から資料要求が繰り返され、その資料がなかなか出ずに時間が経過する場面が多く、不思議に思った人たちが自分たちで必要な資料をつくってみることにした。

1つは、ごみの行方の図表化。1つ1つのごみが、どこへ運ばれ、どのように処理されて

いるか。委託先やその契約額まで含めたわかりやすい図表ができた。葉山のごみが全国各地に運ばれ、高額な委託費を払い続けているのがわかる。また、ゼロ・ウェイストでの取り組みが、ごみ処理の一部だけであることも、図で理解できる。

2つ目は、財政分析。県自治研センターのフォーマットにより、約19年間の決算カードから財政分析の基本表の打ち込みが終わった。別途、ごみの経費のみの打ち込みも手をつけた。

作業をしたメンバーで話し合った結果、改めて、どのような形でこの財政分析を活用するか、話し合うことになった。財政分析の表から年度ごとの問題がわかり、財政予測まで可能となるので、町民にも議員にも標準装備になるようにやってみようかと話し合っている。しかし、なかなか財政分析に関心を持つ人がふえないのも事実である。難しそうに見えるようだ。もっとおもしろくしなければ！

③じっくり取り組もう

議会の重要性を痛感した経験から、来年の町議選に力を注ごうという意見も出てきた。この活動の中で、協力し合う仲間ができたのが一番よかった、自分たちの町のことだから、自分のこととして、やれることは気長にしっかりとやりましょうという仲間の言葉は、「自治」の始まりかもしれない。

開催告知

2011年度神奈川県地方財政セミナー

日時：2011年2月15日（火）18:30～

講演：2011年度政府予算と地方財政計画の特徴（仮題）

講師：上林得郎氏（神奈川県地方自治研究センター理事長）

会場：神奈川県地域労働文化会館 2階A・B会議室

主催：自治労神奈川県本部／
（社）神奈川県地方自治研究センター

問合せ先：自治労神奈川県本部政策局（播磨谷さん／小泉さん）

TEL 045-251-9711

2011年度地方財政セミナー（自治労）

日時：2011年2月7日（月） 13:00～17:30

8日（火） 9:00～12:00

会場：砂防会館（東京・永田町）＜別館1階・利根＞

資料代：1500円

問合せ先：自治労本部総合政治政策局（担当：永田さん／橋本さん）

TEL 03-3263-0279

編集後記

2010年は、首長が民意を問う行動が目立った。名古屋市における議会解散請求では、リコールを仕掛けた市長が辞職を示唆し、市長選挙で改めて自らの責任を市民に問う予定としている。鹿児島県阿久根市の市長解職請求は、住民投票で賛成票が過半数に達したが、失職した前市長が当然のように出直し選挙への出馬の意欲を示す。

首長が自らの示した政策実現に向け、住民投票や首長選挙を通じ政治家生命を賭けても民意を問うことは、政治行動として容認せざるを得ない面もある。しかし、自らの主義主張や行為の正当性を問うかのごとく、しかも有権者が熟慮する間もないほど矢継ぎ早に、住民の投票や選挙を仕掛けるような行動は、成熟した政治家の姿なのであろうか。こうした劇場型政治の展開が、市民自治を目指す地道な政治の動きからも人々の関心を削いでしまうことを懸念している。

(谷本有美子)

2010年12月20日

自治研かながわ月報第125号(2010年12月号, 通算189号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/ E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月700円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・80ページ程度・定価800円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。