

コロナ禍の下での大阪市解体は、 住民を救うか

岡田知弘
京都大学名誉教授
京都橘大学教授

はじめに

2020年5月5日、吉村洋文大阪府知事は、意気揚々と「大阪モデル」を発表し、いち早く経済活動再開に力点を置くことを表明しました。この頃から、吉村人気は、高まっています。新たな感染確認者（陽性者）がそれほど増えていないなかで、6月10日、松井一郎大阪市長は「今の状態であれば、（大阪都構想をめぐる住民投票を）11月1日目指してやりたい」と表明します。

ところが、6月16日に全国的に異変移動の自粛要請が解除されるとともに、大阪府内の感染確認者は春のピークである4月9日の92人をはるかに超え、とうとう8月7日には過去最高の255人を記録するに至ります。7月31日から8月7日までの1週間の感染確認者の増加数は1339人に達しました。これは、東京

都の2416人に次ぐものです。8月28日時点の感染確認者数は合計8339人、死亡者数は147人に及んでいます。

感染確認者が急増局面にあった8月4日、吉村知事、松井市長とも出席して、異様な記者会見が行われました。机の上に、うがい薬のパッケージを並べて、「ポビドンヨードによるうがい薬がコロナに効く」と、科学的に立証もされていない話を意気揚々としはじめたのです。その直後から、薬局・薬店の買占め、転売、さらにはうがい薬メーカーの株価の高騰、医療現場での消毒液の不足問題等、深刻な事態が起こったのです。

この「奇策」については、陽性者の急増で、11月1日予告の住民投票が危うくなってきたという情勢の下で、情勢を打開するための一手だという評価が巷間では定着しています。大阪都構想実現のためには何でもするという政治手法は、橋下

徹代表時代以来の大阪維新の会の常套手段です。雨合羽や大阪発ワクチン騒動も含めて、この「奇策」を見抜く人たちが増えています。

また、うがい薬騒動を見ていると、大阪都構想と同質の問題があるように思えます。どちらも、科学的根拠なしに、効果があると宣伝し、その正当化を図ろうとしている点です。それだけではありません。うがい薬の副作用と同じように、大阪都構想では「成長」どころか「衰退」の危機が待ち受け、大阪市民も府民も決して幸福にはなれない危険の方が大きいという副作用が起こる可能性が強いので、十分注意する必要があります。

このコロナ禍において、地方自治体の最大の責務は、憲法と地方自治法にあるように、住民の生存権や幸福追求権の保障、福祉の向上にあります。小論では、11月実施予定の住民投票で提案されようとしている、大阪市の解体と4つの特別

区への分割、すなわち大阪都構想が、果たして住民のためになるものかどうかを、検討してみたいと思います。

I コロナ禍と維新政治

コロナ禍をどのようにとらえるか

新型コロナウイルス感染症は、生物起源による人の命や健康の大規模な棄損であり、「自然災害」のひとつとしてとらえることができます。そして、他の災害と同様、地域性を有しています。感染するのはある特定地域の住民であり、その防疫、療養のためには当該地域の自治体、住民の生活の維持とともに大きな役割を果たすこととなります。

また、感染症災害は、社会的側面をもつという点でも他の災害と酷似しています。災害時の政策対応だけでなく、その後のケア、生活・営業再建をどうするかという事後対応が重要になります。感染防止策が被災者や住民を苦しめることになると、「人災」「政策災害」と呼ばれることになるわけです。ただし、地方自治体や国も、それを担う個々の公務員や公共サービス労働者がいなければ、有効に対応することはできません。

問題は、現在、国や地方自治体が、こ

のようなコロナショックに十分な対応力をもっているのかどうかです。国については、この半年間で、安倍政権の無能・無策ぶりが明らかとなり、国民から強い批判を浴びるなかで、安倍首相は「病状悪化」を理由に辞任表明せざるをえなくなりしました（8月28日）。

他方、緊急事態宣言下で知事権限が強まる中で、全国で最も注目されたのは、吉村大阪府知事でした。政府や小池東京都知事の動きを意識し、いち早く「大阪モデル」を発表し、経済活動再開に向けた「出口戦略」をマスクミニアピールしたことによりです。

「大阪モデル」後の感染者の増加

しかし、5月5日の「大阪モデル」で採用された、3指標については、大阪府の専門家会議座長を務めた朝野和典大阪大学教授自身が「サイエンスとしての正確性には自信がない」と正直に述べた代物でした（日本経済新聞、5月6日付）。この「モデル」の指標は、その後も変更されますが、これも知事の政治判断が色濃く反映されたものとなっています。

経済活動の再開とともに、感染確認者が再び増加しました。表1は、PCR検査陽性者数と死亡者数を、東京都及び愛

知県と比較したものです。人口構成比と比較すると、

東京都への陽性者数及び死亡者数の集中（約3分の1）の激しさがわかります。次いで多いのが大阪府であり、人口比を陽性者数及び死亡者数比率が上回っていることが確認できます。

しかも、直近の検査・医療体制を表2で見ると、大阪府の人口千人当たりPCR検査数は全国平均を上回るものの、東京都を下回っています。また、陽性率や市中感染度が高く、感染者の捕捉が立ち遅れていると考えられます。人口10万人当りの療養者数もステージⅢとⅣの間にあるだけでなく、重症患者確保病床使用率も東京都や愛知県を上回っており、他の大都市圏の

表1 新型コロナウイルスPCR検査陽性者数及び死亡者数

| | 実数 | | 構成比 | | 人口構成比 1月1日 |
|-----|--------|-------|--------|--------|---------------|
| | 陽性者数 | 死亡者数 | 陽性者数 | 死亡者数 | |
| 全国計 | 44,621 | 1,038 | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| 東京都 | 15,107 | 333 | 33.9% | 32.1% | 10.8% |
| 愛知県 | 2,675 | 37 | 6.0% | 3.6% | 4.2% |
| 大阪府 | 5,396 | 95 | 12.1% | 9.2% | 6.9% |

2020年8月7日現在。

資料：厚生労働省発表データ

表2 主要都府県の検査・医療供給状況

| | 人口千人当り PCR検査数 (8月2日まで) | 陽性率 % (8月2日までの1週間) | 感染経路不明 な者の割合 % (7月31日までの1週間) | 人口10万人 当り療養者数 (8月4日時点) | 重症患者確保 病床使用率 % (8月4日時点) |
|-------|------------------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 東京都 | 13.7 | 7.0 | 59 | 23.4 | 6 |
| 愛知県 | 3.0 | 18.5 | 57 | 20.7 | 12 |
| 大阪府 | 8.6 | 11.1 | 67 | 17.1 | 14 |
| 全国平均 | 5.7 | 6.7 | 52 | 9.3 | 4 |
| ステージⅢ | — | 10 | 50 | 15 | 25 |
| ステージⅣ | — | 10 | 50 | 25 | — |

注：分科会では、ステージⅢは「急増」及びⅣは「爆発」状況としている。

資料：「新型コロナウイルス感染症対策分科会（第5回）」（2020年8月7日）会議資料から作成

都県と比べて検査・医療体制が逼迫してきています。さらに問題なのは、政府及び大阪府とも、感染状況の把握を大阪府合計でとらえていることです。これでは、感染度合いの地理的不均等性を詳細に知ることが

できず、住民の生活や仕事の参考にはなりません。大阪府内の感染状況データを市町村別に見ると、大阪市内に半数が集まる一方、北部や南部の市町村では陽性者が極めて少ないことがわかります。府一本の施策がいかに粗いかわかります。せめて二次医療圏や通勤圏単位で感染確認者数、陽性者数の発生・拡大・収束状況を正確に把握して、住民に知らせたり、自治体の政策決定に活用する必要があります。

社会的被害の拡大

政府が、「緊急事態宣言」を发出し、「補償なき休業要請」を行うなかで、中小企業を中心に経営や雇用を維持することが困難になりました。吉村知事は、いち早く上限100万円の「休業要請支援金制度」を開始すると宣言しましたが、支給されたのは、6月に入っても申請企業数の2割に留まりました（Yahooニュース、2020年6月9日）。政府による持続化給付金制度の運用も大幅に遅れる中で、中小企業の手元に行きわたるまで、多くの時間を要しました。また、政府が4月7日に決定した、一人10万円の特別定額給付金の給付も、大阪府は全国の政令市のなかで最も遅れ、6月下旬時

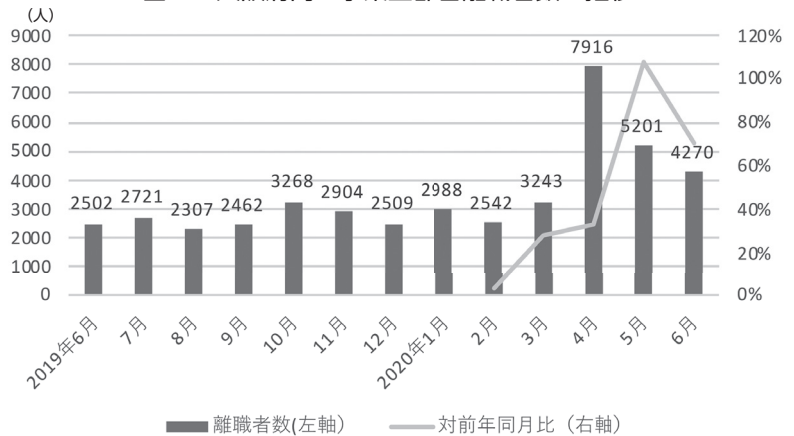
点で3%台に留まりました。

こうした大阪府・市の政策対応のまさも加わって、二次被害が広がりました。帝国データバンクが集計しているコロナ関連倒産件数は、8月13日時点で全国435社に達し、最も多いのが東京都の107社でした。大阪府はそれに次ぐ44社であり、比率で見ると1割を超えました。中小企業を中心に倒産、廃業、休業が増加するとともに、休業者や失業者も増えています。図1は、大阪府内の事業主都合による離職者の推移を示しています。対前年同月比で見ると、5月に入ると一気に107%増となり、6月も70%近くの増加となっています。今後、その数は増えると推察されています。

さらに、生活保護申請者が急増しています。『読売新聞』5月31日付によれば、4月時点で、大阪府では対前年同月比37%増の申請がなされ、その件数は1200件を優に超え、政令市でトップになっています。今後、生活保障問題が深刻になることは確実であり、その対応が急がれる状況にあります。

防疫・医療体制の再構築と併せて、二次被害ともいえる産業・生活破壊に対するきめ細かな政策を地道にすすめる時機ですが、現在、大阪府・大阪市とも、ト

図1 大阪府内の事業主都合離職者数の推移



資料：大阪労働局「労働市場月報」2020年8月号

Ⅱ 大阪都構想・特別区構想で大阪は「成長を加速」させるか

トップは大阪都構想をめぐる住民投票に力点を置いた姿勢をとり続けています。それで、いいのでしょうか。

維新政治のなかで「成長」もしていない大阪では、なぜ、この局面で、「大阪都」構

想を優先しようとしているのでしょうか。大阪市の「なぜ特別区制度が必要なのか」と題するホームページ (<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushutotsuishin/page/0000427538.html>) によると、11月に再度住民投票にかける予定の「大阪都」構想は、「特別区制度」と表現されるもので、「大阪府・大阪市を再編して、広域行政は府に一元化し、基礎自治体は大阪市をなくして4つの基礎自治体(特別区)を設置するもの」と定義されています。そして、「今後、この成長の流れを止めることなく、また、その成長した果実を住民の皆さんに還元していくためには、大阪の成長をよりスピーディに進める体制づくりと、住民の皆さんに身近なことは身近で決めることができる仕組みづくり」をめざすとされています。

けれども、2008年に橋下徹が大坂府知事に就任して以来、大阪府・大阪市とも、「成長」しているかといえば、中山徹奈良女子大学教授が指摘しているように、そのような事実はありません(中山徹「大阪都構想・カジノへの対案」大阪自治体問題研究所編『都構想』で大阪市はなくなりません』2020年)。

ちなみに、維新政治が始まる2007年度と2016年度までの大阪の府内総

生産と府民所得の動向を内閣府の「県民経済計算」から算出すると、府内総生産はマイナス2.4%であり、そのうち大阪府内の企業や個人に再分配される府民所得は、マイナス5.7%の減少となっています。府民所得は、雇業者報酬と財産所得、企業所得に分けられますが、増えているのは雇業者報酬のプラス1.3%だけです。しかも、役員報酬を除く賃金・俸給部分は、わずか0.2%増にすぎません。民間法人企業所得はマイナス2.2%減、個人企業所得はマイナス3.2%と、府内の中堅・中小企業、個人企業所得ともに減少しているのです。

大阪都構想で開発財源を集中してカジノ誘致・万博会場整備資金に

ところが、大阪都構想を推進する大阪府副都推進局は、以上のような事態に陥った原因の究明を行うこともなく、大阪府と大阪市が統合して「一つの司令塔」をもてば、リニアや鉄道・高速道路網が整備され、大阪万博や統合リゾート(IRR)を実現することで、一層の経済成長ができるという絵を描いています。

維新の会が大阪都構想の実現を急ぐ理由は、上記の大規模開発のための資金確保にあると考えられます。森裕之立命館

大学教授が、たびたび指摘しているように、大阪府と大阪市が統合しても、国からの地方交付税が増えるわけではなく、大阪府を廃止し4特別区にすることで従来の大阪市の財源の23%が、大阪府の開発財源に移るだけです。それだけ、大阪市民の本来受け取るべき財源が減額されるということでもあります(森裕之「『大阪都構想』の財源問題」大阪自治体問題研究所『前掲書』)。

しかも、開発財源が一本化されることで、リニア新幹線や、万博会場の整備など、統合リゾートの誘致のための財源が確保できたとしても、その経済的便益が大阪府内企業に循環する可能性はほとんどないといえます。しかも、コロナ禍で国際的リゾート資本も経営が悪化するだけでなく、期待のインバウンド観光客の回帰は、見通しすらかない状況です。にもかかわらず、特別区制度の財源見通しの見直しを迫られた大阪府は、コロナ禍での支出増・税収減の足元の財政状況を見ることなく、コロナ前と同じ前提のシミュレーション結果を出してきています。ここにも、大きな問題があります。

スーパーシティ構想に群がる企業群

万博予定地の夢洲地区で構想されてい

るもう一つの事業があります。大阪スーパーシティ構想です。スーパーシティ構想は、コロナ禍の通常国会のなかで、財界の意向によって成立した改正国家戦略特区法に基づく事業です。ある地区内での行政がもっている医療、福祉、教育、住民票等の個人情報や民間企業の有する、交通、通信、買い物等のビッグデータを民間企業の収益活動に提供するという事業であり、住民の個人情報の侵害が危惧されるものです。これも、住民投票によって「合意」を諮るとされていますが、その単位が特別区なのか、あるいは大阪府なのかはまだ定かではありません。

この大阪スーパーシティ構想には、外資系情報企業や、広告、自動車、旅行、運輸、医療、建設、リース等に関わる東京本社系企業が関心を寄せており、実際、2020年に開催された大阪スーパーシティ・カンファレンスは、JTB系企業が主催し、上記の企業が名を連ねています(<https://www.supercitysmartcity.com/>)。

仮に万博やIRカジノが実現したとしても、その利益は、府民に行きわたるところか、関西空港の二の舞となって、府外への富の流出と住民負担の増大につながる可能性の方が大きいといえます(岡田知弘『地域づくりの経済学入門』増補

改訂版、2020年、第5章参照)。

Ⅲ なぜ、住民の安全も暮らしても守れないのか

コロナ禍が炙り出した維新政治の負の遺産
維新の会は、大阪府と市を合体することで「さらなる経済成長」を達成するとして、徹底した公共サービスの解体と市場化を推進してきました。コロナ禍は、その新自由主義的な改革の帰結を炙り出したと言えます。

その代表例が、公衆衛生・公立病院分野における維新政治による行政改革である。とりわけ橋下徹元知事自身が「僕が今更言うのもおかしいところですが、大阪府知事時代、大阪市長時代に徹底的な改革を断行し、有事の今、現場を疲弊させているところがあると思います。保健所、府立市立病院など。そこは、お手数をおかけしますが見直しをよろしくお願います」としたうえで、「有事の際の切り替えプランを用意していなかったことは考えが足りませんでした」と4月3日のツイッターで反省の弁を書いているのです。

国の特別定額給付金の給付が大阪府で著しく立ち遅れた主因のひとつも、市場

化を進めたところにあります。大阪府は、給付業務を凸版印刷とJTBのジョイントベンチャーに委託する手法を採用しました。その事務センターの業務が電源容量不足で滞ったことが原因でした（日経XTECH 2020年7月21日配信記事）。ちなみに、凸版印刷とJTBは、どちらも前述したスーパーシティ・カンファレンスに深く関与している東京系企業です。大阪府でも、公共サービスの市場化を早くから推進し、徴税業務や図書館業務を府外大手企業に発注してきました。正規の公務労働者が減る一方、所得の府外移転が促進されたうえ、公共サービスの安定的な提供に支障をきたす事態を招来したのです。

地域産業とくらしの底割れ

また、大阪市内の産業とくらしを担う事業所数の推移（2009～16年）を「経済センサス」で追うと、従業者数300人以上の最大規模の事業所数を除いて、小規模企業ほど事業所数及び従業者数の減少が大きいことがわかります。これは、橋下知事時代の大阪府の行財政改革によって、中小企業向けの制度融資預託金が大幅削減されたことによって加速したといえます。維新の会の考え方は、

主観的に「成長企業」であると判断した企業を育成するものであり、その結果、大阪の地域経済は底割れ状態に陥っていると いえます。

大阪経済が近年落ち込んできている要因の一つは、2000年代初頭の金融ビッグバンによって、在阪系の住友・三和両企業集団の本社機能が東京に移転したことにあります。地域内再投資力の指標ともなる銀行の貸付残高は、2000年3月末から19年3月末までに、東京都で27兆円増える一方で、大阪府では15兆円も減少し、全国最悪の数字になりました（岡田『前掲書』第10章参照）。大阪府や大阪府が、大型プロジェクトに行財政支出を投入すればするほど、府民や市民の貴重な財源の府外流出が促進され、住民生活を支える中小企業だけでなく、在阪の中堅企業の発展も困難になるといえます。

おわりに

大阪市・大阪府を住民のものに

今回の大阪都構想制度案では、4特別区制度の下に現区役所ごとの地域自治組織の設置が盛り込まれ、住民の声を反映するかのような宣伝もされています。し

かし、もともと特別区の事務事業や新地域自治組織の事務区分を見ると、その地域内に限局された住民サービスとなっており、例えば現行の大阪市の地域的範囲での地域産業振興施策は想定されていません。また、保健所も新区役所単位で置かれる構想となっています。

これでは、住民のいのちや健康を守ることも、在阪中核・中小・小規模企業の持続的発展も保障することができないでしょう。少なくとも現行24区役所に保健所や地域産業振興機能を配置するとともに、地域自治組織制度を置いて住民参加を保障するとともに、大阪府が区役所の行政サービスを補完する機能を果たす方が、はるかに住民くらしや地域の中小企業の営業の持続性を保障することになります（この点、本多、栗本論文も参照）。憲法と地方自治法の理念に基づくならば、今必要なのは、その場しのぎの「うがい薬」のような「奇策」や域外の大企業が「儲ける自治体」づくりではありません。住民の生存権と福祉の向上をめざす自治体本来のあり方に、大阪府・市政を取り戻すことこそ、必要になっていきます。