

分断都市大阪の民主主義

都構想・万博・カジノ

もり・ひろゆき 一九六七年大阪府生まれ。一九九〇年大阪市立大学卒業、一九九三年に同大学院後期博士課程中退後、高知大学、大阪教育大学を経て、二〇〇三年から立命館大学教員。専門は財政学、公共政策論。著書に「公共施設の再編を問う」（自治体研究社）など。

1 維新政治による市民の分断

二〇一五年五月一七日に実施された「大阪都構想」の是非を問う住民投票では反対が賛成を上回り、大阪市は廃止・分割されることを免れた。しかし、このときの住民投票の結果は、それまでの維新政治によって市民の中に広がった深刻な状況を如実に示すものとなった。

表は住民投票の結果を示したものである。これをみれば、「大阪都構想」をめぐる市民が賛成派と反対派に完全に二分されており、投票率からは棄権がさらに全体の三分の一にのぼっていることがわかる。また、六六・八三%という投票

率は過去の選挙に比べても非常に高い^{注1}。このことから「大阪都構想」に対する市民の関心が高かったのは間違いないが、それがかえって市民の間に広がった分断状況を明瞭なカタチであらわすことにつながった。

「大阪都構想」とは、大阪市を廃止して五つの特別区（特別地方公共団体）に分割するものであり、その仕組みは東京都と二三区の関係とほぼ同様である。住民投票後に「大阪都構想」に関する有権者の理解度と投票行動について検証した研究^{注2}によれば、「大阪都構想が実現すると、大阪市はどうなると思いますか」という質問に対して、「廃止されて消滅する」という正しい選択肢を回答した割合は八・七%にすぎず、

に大きく立ち上った契機は、二〇一八年一月に決定された二〇二五年国際博覧会(万博)の大阪開催であった。万博については大阪の政財界が中心となって誘致活動を進め、市民の中にもイベントとして実施することに対する賛同は一定程度みられてきた。^注万博誘致に成功すれば、大阪の政治を牽引してきた維新の会の成果として市民へアピールする絶好の機会となる。それが現実となったタイミングで、維新の会が「大阪都構想」を一気に政治の俎上に載せたいと考えるのは当然であった。

大阪の政治行政という点からみた場合、今回の大阪万博の特徴は次の二つである。

第一に、万博会場として大阪市の人工島・^{ゆめしま}夢洲が予定されていることである。大阪での万博開催の可能地が検討された二〇一五年の段階では、すでに整備されている万博記念公園や花博記念公園など六カ所が対象とされ、夢洲は候補地から外されていた。夢洲が二〇一六年に突如として検討対象に加わったのは、松井知事の「思い」であると説明されている。もともと夢洲は産業廃棄物や浚渫土・残土等の処分場として整備されたものであり、現在もかなりの部分は海の状態である。万博会場建設のためには二〇二二年度中に一五五ヘクタールの埋め立てを終了させる必要がある。土地造成やインフラ整備の総事業費は七年間で九五〇億円にのぼり、その財政負担は基本的に所有者である大阪市が負う。この中には、夢

洲への地上からのアクセスを確保するための地下鉄(大阪メトロ、大阪市一〇〇%株式保有)の延伸五四〇億円や夢洲大橋の拡張費四〇億円、万博予定地の急速埋め立て費用一三六億円、上下水道の整備一三二億円などが含まれている。また、万博の会場建設費一二五〇億円については国、経済界、大阪府・市が三分の一ずつ負担することになっている。大阪メトロは新しく「夢洲駅」(仮称)を整備するとし、それに直結するタワービルを高さ二七五メートル、総事業費一〇〇億円超の規模で建設するとした。さらに、二〇一八年に大阪を直撃した台風二一号でコンテナヤードや大型クレーンが倒壊するなど人工島の夢洲は防災面において脆弱であり、それに必要なる防災対策費用はきわめて不十分である。松井知事はこの台風で水没した関西空港よりも夢洲は地盤を高く埋め立てるので安全だとしているが、直下にある粘土層が埋め立てによって圧密沈下する状況は同じである。二〇二〇年東京五輪関連支出の見込みが当初の七〇〇億円から三兆円超になったことから類推されるように、大阪万博関連の財政負担は現時点の想定をはるかに超えるであろう。この万博会場の跡地については、吉村市長が「F1のモナコ・グランプリのような大会を誘致し、世界から人を呼び込めるような環境を整えた」として、将来的に公道レースが誘致できるような仕様に再整備していきたいとしている。^注これらの「思い」も新たな財政負担を引き起こす。

環境と公害

第48巻／第3号

[編集] 宮本憲一

[編集代表] 淡路剛久・寺西俊一・原科幸彦

〈特集①〉水俣病の疫学 特集

集にあたって=吉村良一／水俣病被害救済問題と訴訟の現状=淡路剛久／水俣病事件はなぜ「解決」できないのか?=津田敏秀／因果関係の疫学的証明の意義=渡邊知行／水俣病における因果関係判断において疫学が有する意義=吉村良一／ノーマ・ミナマタ訴訟の課題と疫学的因果関係問題=吉田邦彦／〈座談会〉水俣病の疫学をめぐる=園田昭人・高岡滋・吉田邦彦・渡邊知行・淡路剛久・吉村良一

〈特集②〉東日本大震災と原発事故〈シリーズ33〉:ふるさと喪失の被害実態と損害評価 特集

集にあたって=除本理史／区域外避難の合理性と被害=黒田由彦／土地に根ざして生きる権利=関礼子／原発事故による不安とコミュニティ分断=成元哲／福島原発事故に起因する「ふるさと剝奪損害」=大森正之

【論文】公害地域再生の現代的課題

…除本理史 〈リレー・エッセイ〉…
宮本憲一 【書評】藤川賢・除本理史編著「放射能汚染はなぜくりかえされるのか」…蓮井誠一郎

本体1400円 (年4回発行)

下記URLで論文の一部を無料公開!
<http://www.iwanami.co.jp/kankyo/>

岩波書店

特設の第二は、万博会場となる夢洲が、「カジノを含むIR」(統合型リゾート)と不可分となっていることである。各種世論調査によれば、大阪ではIRの誘致に反対する市民の方がはるかに多い。にもかかわらず、夢洲へのIR誘致はすでに既成事実であるかのように進められている。その開業は二〇二四年の予定であり、万博開催よりも一年早い。IRの用地は万博予定地の隣接部分七〇ヘクタールを埋め立てて整備する。大阪府・市が二〇一九年二月にまとめたIR基本構想案によれば、IRの投資規模を九三〇〇億円と想定し、年間売り上げ額四八〇〇億円のうちカジノでの売り上げは三八〇〇億円にのぼるとしている。つまり、IRの収益の八割はカジノによるものであり、IRの経済的実態はカジノにほかならない。

さらに大阪府・市は二〇一九年の春から事業者公募をはじめるとしているが、これは政府が同年夏までにIRの基本方

針を公表するというタイミングと前後する。IR推進法で全国三カ所までとされた施設の詳しい要件や選定プロセスが明らかでない状態で、大阪ではIR事業者の選定に入るのである。その背景に、IR推進法の成立に協力した維新の会と自民党との関係があるのは間違いないであろう。海外大手IR企業は大阪万博決定の際に祝電メッセージを発したり、天神祭への協賛金・奉拝船・奉拝花火を提供したりするなど、大阪の政治行政と緊密な利害関係ができつつあることも確かである。大阪市は万博開催決定の直後に、夢洲へ延伸される地下鉄の整備費用のうち二〇〇億円をIR事業者選定の事実上の条件にすると発表した。これらの点は、万博がIR誘致のための露払いとしての役目を負っていることを示すものである。

松井知事と吉村市長は、万博誘致の成功は「府市が一体と

取り組みが安定したものとなるために「大阪都構想」が必要であるとしている。しかし、このような理由づけは説得的なものではない。万博についていえば、これは国が主体となつて誘致するものである。会場決定の投票の際に政府が発展途上国への援助を約束したのもそのためである。大阪の人々が本当に万博のようなものを望み、それが財政や環境などの面で問題がないのであれば、府・市が協力しあわないということとは考えにくい。逆に、そのような政策がいずれかの自治体と市民にとって甚大な社会的コストを生じさせる懸念がある場合には、そのための拮抗力となるのが自治体の当然の姿である。彼らがいいう「大阪都構想」の必要性とは万博などとは関係がなく、看板政策を押し進めるための政治的な思惑や利害でしかない。

4

財政民主主義からみた大阪の自治

大阪の市民が維新政治を支持してきた最大の理由は、漠然と感じてきた財政の無駄遣いに対する批判にあった。それは、市民が財政を自分たちのために統治するという財政民主主義への期待であると言い換えることができる。しかし、いまの大阪で進もうとしている事態はそれとはかけ離れたものとなっている。

「二重行政をなくす」ことを目的にした「大阪都構想」の内実には財政悪化を招くものでしかない。二〇二五年に開催さ

れる大阪万博は夢洲での巨大開発を引き起こし、大阪市に膨大な財政負担を強いることになる。大阪市の財政悪化の重大な原因となってきた「阿倍野再開発事業」にはこれまで四八〇〇億円以上がつぎこまれ、その最終損失額は二〇〇億円近く^{注11}にのぼることが発表されている。夢洲開発はそれ以上の財政リスクとなる可能性がある。また、夢洲への訪問客のための防災対策をとる一方で、その背後に広がる南海トラフ巨大地震の広大な津波浸水想定地域を放置することは決して許されない。万博の跡地利用としてのF1レース会場整備も市民が求めているとは考えられない。大阪メトロが計画している夢洲駅のタワービルは、事業の規模と費用の両方の点で一九九五年に竣工された大阪ワールドトレードセンターとほとんど同じである。^{注12}すでに述べたように、この大阪ワールドトレードセンターは悪しき二重行政の象徴として最も取り上げられてきたものであり、大阪市の財政危機を引き起こす大きな要因でもあった。しかも当時とは異なり、大阪市財政は義務的支出がきわめて大きくなっている。例えば、一九九六年度（決算）と二〇一八年度（予算）を比べれば、扶助費は二二六二億円から五七〇二億円（うち生活保護費は一、二七億円から一八二三億円）へ二・五倍（うち生活保護費も二・五倍）、公債費は一〇五三億円から二八〇二億円へ二・七倍へと増加している。^{注13}巨大開発による財政リスクがそれ以前に比べてはるかに大きくなっているのは間違いない。さらには万博にかこつけて、

市民の多くが望んでいない I R をその前年からオープンさせようとしている。財政民主主義という観点からは、いずれも市民のニーズとは大きな乖離があるといつてよい。

大阪府・市は I R 誘致を正当化するために、その経済効果を強調している。I R 基本構想案では I R の年間来場者数は延べ二四八〇万人にのぼり、その経済波及効果は近畿圏全体で年間七六〇〇億円におよぶとしている。I R 開業後の雇用は年間八万八〇〇〇人になるといふ。しかし、このような経済効果が実現可能なものなのか、それが大阪の市民にどう配分されるのかは不明であり、I R Ⅱカジノそのものが大阪という都市にとって望ましいものであるのかどうかも真剣に考えなければならぬ。

I R によって大阪府・市には年間七〇〇億円の収入が見込まれ、これを両者で折半するとすればそれぞれ三〇〇〜四〇〇億円程度の収入を得ることになる。この収入にはカジノ以外の I R 施設の整備・運営のために使われる分も含まれる。^{注15}

I R の収益の大部分はカジノによるものであることから、これらの財政収入はカジノ（ギャンブル）で負けた者から吸い上げた金が原資となる。大阪府・市はギャンブル依存症の独自対策をとるとしているが、その内容は I R 事業者を参加させた協議体を設置し、I C T（情報通信技術）や A I（人工知能）の技術を駆使した先進的な取り組みにするという。また I R 事業者に対して、彼らの申告に基づいて利用制限をかけられ

る仕組みや二四時間三六五日利用可能な相談体制の構築を求めるとしている。これらの依存症対策は、その効果と利益が相反する I R 事業者の意向を重視したものとなっている。大阪府・市にとっては、効果的な依存症対策が新たな財政負担を引き起こすだけでなく、その目的であるカジノからの財政収入を減らすことになるというジレンマを抱えることになる。また、大阪市の取り分となる収入額は、将来株式の民間売却が予定されている地下鉄の経常赤字とほぼ同じ金額でしかない。^{注16}これも財政運営の観点からは矛盾した対応だといえる。

大阪は防災対策のみならず、水道管をはじめとする社会資本の老朽化が全国的にみてもきわめて深刻である。これらの更新や維持補修に注力せずに、建設のための貴重な人的・経済的・技術的資源を夢洲開発に投入することは、既存の社会資本に支えられている市民の暮らしや企業の活動を軽視するものである。大阪で急増している高齢者や支援の必要な子どもたちの数をみれば、産業・雇用づくりの面でも福祉や教育の分野に力を注ぐべきであろう。

「大阪都構想」からはじまった維新政治の流れをみれば、財政民主主義を求めてきた市民が政治に翻弄されつづけた姿がある。いま維新政治によって、市民が批判してきたはずの巨大開発がより深刻な事態となって再現されつつある。そこに自分たちが望まない I R Ⅱカジノの誘致に奔走する政治行政の実相がある。それに対しては市民間の分断を超えた批判

が成り立つはずである。そして、現在市民として共に暮らす仲間へ寄り添う気持ちを取り戻すことで、分断都市は包摂都市へと生まれ変わることも不可能ではない。大阪の財政の運営と制度はその観点から再検討されるべきである。

- 1 過去の大阪市長選挙で住民投票の投票率六六・八三%を超えたのは、一九五一年と一九六三年だけである。橋下徹が市長に当選した二〇一一年の投票率は近年では突出して高かったが、それでも六〇・九二%にとどまっている。
- 2 田中謙士朗・宮川愛由・藤井聡「大阪都構想を巡る影響に関する有権者の理解度と投票判断の実態検証」『土木計画学研究・講演集』（第五三回）、二〇一六年。
- 3 「大阪都構想」への反対運動を先頭に立って進めてきた「大阪を知り・考える市民の会」の中野雅司は「特別区にすると大阪市の予算が府にとられるということが市民に伝わったから都構想反対派が上回ったんです」と住民投票の結果を回顧している。「鼎談 住民自治を無視した維新政治」『住民と自治』二〇一八年二月号、一〇ページ。
- 4 田中ほか、前掲。
- 5 富田宏治「維新政治の本質」『住民と自治』、前掲、一九〇二二ページ。
- 6 森裕之「大阪都構想の欠陥と虚構」『世界』八六九号、二〇一五年四月。
- 7 大都市制度（特別区設置）協議会「特別区設置における財政シミュレーション（一般財源ベース）」二〇一八年八月二四日。
- 8 例えば、NHKが二〇一八年に大阪府民の一八歳以上を対象として行ったアンケート調査では、二〇二五年の大阪への万博

誘致について、「賛成」四五・七%、「反対」一〇・六%、「どちらともいえない」三九・一%、「無回答」四・五%となっていた。NHK「大阪 万博誘致などに関する意識調査」二〇一八年四月六日。

- 9 『産経新聞』二〇一九年二月二二日。
- 10 NHKの世論調査では、IRの誘致について「賛成」一七・〇%、「反対」四二・二%、「どちらともいえない」三四・三%、「無回答」六・五%であった。NHK、前掲。
- 11 大阪市「安倍野再開発事業検証報告書」二〇一七年一月、一九ページ。
- 12 大阪ワールドトレードセンターは高さ二五六メートル、総事業費一一九三億円であった。
- 13 大阪市「予算の概要と財政の現状」二〇一八年四月、一三ページ。
- 14 ユニバーサル・スタジオ・ジャパン（大阪市）が公表している過去最高の入場者数は二〇一六年の一四六〇万人であり、IRの想定来場者数よりも一〇〇〇万人以上少ない。
- 15 大阪府・市が二〇一八年に作成した「IRって何？」では、「健全なカジノ施設の収益が、他の施設の運営や社会に還元されず」として、「収益性が低く公益性の高い国際会議場や展示場などのMICE施設を整備するためには、カジノ施設の収益を活用し、安定的に運営する仕組みが必要です」と述べられている。
- 16 大阪の地下鉄は二〇一六年度で三七七億円、二〇一七年度で四三三億円（見込み）の経常黒字を出している。大阪市「公営・準公営企業会計の決算見込（速報版）」二〇一八年六月。