



大阪都構想は、制度変更ではなく革命の始まり

大阪市 210 万人の住民投票による「バタフライ効果」に注目

2015 年 2 月 6 日(金) 上山 信一

私たちの人生では、その時は気付かないが、後から振り返るとあれこそが“予兆”だったと気づく事件が何度か起こる。相場師は小さなニュースやわずかな為替変動に予兆を感じ、株や土地を売買する。

実業界でも「ハッとしたら幸運の女神の後ろ髪をつかめ」とか「金のウサギが跳ねたら捕まえろ」という。カオス理論でいうバタフライ効果——北京で蝶が羽ばたいたらニューヨークで竜巻が起こる——も予兆の重要性を示す格言だろう。世の中はますます複雑化する。ビッグデータ解析も大事だが、予兆への目配りが欠かせない。

今年 5 月 17 日に注目

前置きが長くなったが、これからの日本の未来を占う大事な“予兆”が今年の 5 月 17 日に起こるかもしれない。都構想の是非を問う大阪市の住民投票である。多くの読者にとっては「大阪市の住民投票」は「北京の蝶々」並みに無関係の出来事かもしれない。だがこれが成立すれば明治以来の中央集権国家体制が変わり始めるだろう。同時に岩盤規制が崩れ始め、何十年かかかるだろうが、現在は全国どこも同じ、画一的な街並みも変わり始めるだろう。

たかが大阪の住民投票がなぜそこまでの意味を持つのか？ 3 回にわたって説明するつもりだが、今回は、まず大阪都構想が IT(情報技術)化、グローバル化など経済の流れに沿った歴史の必然だということを説明する。

そして次回以降、大阪の住民投票と憲法改正の意外な関連、道州制への伏線的意義、世界的な直接民主主義へのトレンドとの関係などを解説したい。

210万人の大規模住民投票

住民投票の対象は大阪市内の有権者約210万人である。提案はシンプルだ。「今の大阪市役所を廃止して5つの特別区を置く。各区に東京23区のような公選の区長と区議会を置き、市役所の権限の多くを移す。そして地域特性に合わせた住民密着型の行政サービスを行う」というものだ。

都構想の詳細は「協定書」にまとめられ、すでに総務省は内容の有効性を認め、あとは大阪市会(市議会のこと)で過半数を得て、さらに住民投票の有効投票数の過半数が賛成したら成立する(大阪市会では大阪維新の会と公明党が賛成の見込みだから住民投票が実現する可能性はかなり高い)。

国鉄改革や財閥解体に次ぐ大改革

都構想が実現すると大阪市役所と大阪市会はなくなる。これが識者から荒療治だと批判される。だがわが国で過去に成功した改革の多くがこの手法、つまり巨大組織の分割という方法による。

最近(といっても1987年だが)の例は国鉄改革だ。国鉄は赤字で労使紛争が絶えなかった。そこで中曽根康弘総理(当時)が主導し、地域分割と同時に株式会社化し、資産と債務を国鉄清算事業団が預かった。その前は戦後改革におけるGHQ主導で財閥が解体された。おかげでソニーやホンダなど新興企業がすくすく育った。

その前は戦時下での東京市の解体と特別区設置である。これは戦時体制を乗り切るべく勅令で実施されたが、期せずして戦後の東京の復興と発展に役立った(ちなみに当時、東京並みの経済規模を誇っていた大阪はこれを機に東京に水をあげられ始めた)。

現代の企業経営でも戦略上の都合による分社化が珍しくない。大阪市役所の年間予算は約4兆円でキャノンの売り上げに匹敵し、社員数は約3.5万人で東芝に匹敵する。都構想による5つの特別区の設置は、巨大企業を5つの戦略子会社に分割するようなものである。

大企業が多角化に成功するとさまざまな事業を抱えるようになる。その時に本業と同じやり方を当てはめると、各分野で専門企業との競争に負ける。だから分社化する。たとえば私鉄の場

合だと、安全・安定を至上命令とするお堅い鉄道事業の方針を関連事業の百貨店、スーパー、カードビジネスに持ち込むと失敗する。だから分社化する。大阪市を5つの特別区に分割するのもこれと同じ理屈だ。

大阪市は1889年に4つの組(注参照)が集まってできた。昔の組の零細経営では都市の近代化ができないので、力を合わせて市役所をつくった。やがて大阪市役所は経営規模の大きさと信用力を生かし、大阪港から地下鉄、電力事業(関西電力の前身)まで様々な都市インフラや産業を育てた(「市営主義」といわれる)。

当時は国の補助金なんかあてにできないので自分で稼いで財源をまかした。それだけでなく生活困窮者の救済にも熱心で市営住宅や公設市場(安心して安く買える)、民生委員制度など当時としては最先端のイノベーションを次々に生み出した。

時代の流れに合わせて、役所組織も変える

やがて戦後になると都心には大企業が林立し住民が減り、周辺部はベッドタウン化するなど市内は著しく多様化した。市域も広がり、市役所の組織と人員は大きくなり、やがて硬直化して細部に目が届かなくなった。

それで今回、大阪府と大阪市が合同で行政組織のあり方をゼロベースで見直した。その結果、大阪市内の港湾、地下鉄、道路、上下水道など都市インフラの整備はほとんど終わり、市役所が巨額の予算や人材を擁して266万人向けに全市一律で行うべき事業はもうないと分かった。

むしろ、民営化すべき事業が多い。そして、今後整備すべきインフラは、関空へのアクセス鉄道や市域の外のモノレールや地下鉄の延伸など市域の外の事業が多いことも分かった。そこで都構想では大阪市を解散し、その仕事は①5つの特別区(福祉や教育など)、②民営化(地下鉄、バス、ごみ収集など)、③大阪府へ移管(広域インフラ建設など)など、新体制にそれぞれ移行させる。つまり役所の形を時代の流れに合わせて変える。

「媒介排除」への怒涛の流れ

さて、わたしは“グローバル人材”なので(笑)、今回の都構想の意義を世界に向かって発信しなければならない(再び笑)。それで真っ先に頭に浮かぶ言葉がビジネス用語の“Disintermediation”(ディス・インター・メディエーション)である。日本語だと「媒介排除」。もともと金融用語である。資金調達の世界では「間接から直接へ」、つまり銀行融資から株式調達への転換が進む。昔の消費者は知識も資金もなく、自ら株式を選んでの投資はしなかった。ところ

が今では個人や個人の資金を集めた年金基金が個別企業に直接投資する。ディス・インター・メディアーションとはこのことを言う。

ビジネスの世界では「間接から直接へ」の流れは止まらない。航空券もホテルも自分でネット予約し、本や家電製品はもちろん食品までネットで直接注文する時代だ。その他、あらゆる業界でネット化と相まって媒介型の古い業種、たとえば問屋、商社、旅行代理店、仲買などが消えていく。

こういう話が都構想にどうつながるのか？実は大阪市役所の解体も「媒介排除」の一例なのだ。

「中之島一家体制」の解体と住民への大政奉還

大阪市の場合、何が「媒介排除」されるのか。いわゆる“中之島一家体制”、つまり「市役所官僚機構と大阪市会による支配体制」が排除、破壊される。（“中之島”は大阪市北区の地名で、東京でいう“永田町”と“霞が関”に相当する場所）。

中之島一家体制は、なぜ「媒介排除」されるのか？

長らく大阪の都市建設を率いてきた大阪市役所だが、近年は「中之島の中之島による中之島のための大阪市政」と揶揄されるほど評価が下がっていた。

たとえば、

- ① 議会が改革案を片っ端から否決する。たとえば世論調査でも財界の意見でも地下鉄とバスの民営化に賛成する意見は多い。ところが議会は地下鉄とバスの民営化案件を過去 5 回も議論したあげくに先ごろ否決した（なお、民営化には 3 分の 2 の議決が必要）。
- ② 職員数が通常の政令市の 1.5 倍～2 倍近くもいる（橋下改革でかなり減り始めたが）。合理化が遅れた背景には組織率が 9 割を超える労組が市長や議会選挙に影響力を行使した歴史がある。
- ③ 職員の不祥事が絶えない。2005 年の職員厚遇問題では、カラ残業のほかヤミ年金（市役所が OB にヤミで私的年金を支給していた！）が発覚した。最近も職員の覚せい剤使用や入れ墨問題などの話題が絶えない。

中之島一家体制は「市民のカネと資産」を預かるまさに媒介者だった。大阪市の市税収入は約 6000 億円にのぼり、これが長年、余剰人員の温存や過剰な賃金（特に各種手当）、既得権益維持のための補助金に使われてきた。

また 90 年代、市役所の各局は思い思いの建設プロジェクトをやって数千億円を無駄にした。2005 年、職員厚遇問題が発覚したときのテレビの街頭インタビューで大阪のおばちゃんが「大阪市役所は大阪市から出ていけ」と答えていた。これはまさに当時の市民の気分を象徴する言葉だった。

なぜ「都構想」と呼ぶのか

ところで大阪市の解体がことの本質だとしたら、なぜ都構想と呼ぶのか。東京は一足先に東京市を解体して特別区を置いた。それと同じ都区制度を大阪にも導入するので都構想ということにした。

また大阪の場合、大阪府と大阪市の力が拮抗し、長年の対立が町の発展をそぐ弊害(いわゆる二重行政問題、府市合わせ問題)が深刻だった。大阪市を廃止して都に統一してこの対立に終止符を打つ意味もある。要するに都構想とは、我が国では国鉄改革以来の、公共セクターにおける数少ない戦略的な組織再編なのだ。

このような中之島一家体制を放置したらどうなるか。次は 5 兆円とも推計される大阪市の膨大な資産(不動産、株式など)が危ない。本来、進めるべきリストラを怠り、税収の不足分がこれらの取り崩しでまかなわれ、人件費や退職金、外郭団体や既得権益層向けの補助金に化けていくに違いない。

都構想は制度変更ではなく、革命である

こうした大阪の現実を知らないマスコミ関係者や学者たちは「賛成派と反対派でよく話し合え」だの「どんな組織でもがんばればよくなる」だの「説明が足りない」と口をそろえる。だが、考えても見てほしい。国鉄改革の時に労使が一体何度話し合ったのか、それで赤字が減ったのか？ 都構想は、単なる行政サービスの供給体制を巡る制度論ではない。中之島一家の権益を糧に議員を家業としてきた守旧派議員との戦いである。これは革命であり、闘争である。だから選挙や住民投票で帰趨を決するしかない。だから 5 月 17 日は大阪の革命記念日になる可能性があるのだ。

(注)大坂は江戸時代、天領で北組、南組、天満組の大坂三郷で構成された。これらが大坂町奉行所が統括して訴訟と政務を担当、また三郷には郷・町・五人組からなる町方三重の自治組織があった。大坂三郷は明治 2 年に東西南北の四大組に再編されたがこれらをもとにして大阪市ができた。

(構成:片瀬京子)