

論点 -35

大阪府の改革は成功するか

問題案件をいつきに 解決する橋下流戦路が やがて大阪を浮揚させる



上山信一

personal data

うえやま・しんいち 1957年大阪府生まれ。京都大学法学部卒業後、旧運輸省入省。プリンストン大学大学院修士(公共経営学)。86年マッキンゼー日本支社入社。同社共同経営者などを経て、2007年より慶應義塾大学総合政策学部教授。専門は企業戦略、行政改革、美術館経営など幅広い。大阪府、新潟市など各地で地域再生のアドバイザーを務める。「行政の解体と再生」「だから、改革は成功する」「ミュージアムが都市を再生する」など著書多数。

大阪府と市が張り合う「難治の土地」

一〇〇億円の予算の大幅削減、伊丹空港の廃止、大阪南港への府庁移転、そして大阪市との水道事業の統合……橋下知事は二〇〇八年(平成二〇年)二月の就任以来、次々に新しい戦路を繰り出している。知事が目指すのは「大阪維新」——たんなる府庁の改革や財政再建ではなく、大阪全体の再生である。筆者は現在、大阪府の特別顧問、そして最近まで大阪市役所の市政改革推進会議委員長(〇六〇八年)を務めた。本稿では近年、変化の著しい大阪の改革の現状を報告する。

大阪は問題の多い町である。第一に経済の停滞である。重化学や卸、流通など古い産業が多く、勢いが無い。近年は大企業本社や首都圏流出が続

いてきた。第二に治安の悪化、生活保護受給の増加など、民生面の不安である。第三に財政赤字だ。一〇年ほど前から府も市も税収が大きく落ち込み、公債を発行し続けてきた。今では、大阪府と大阪府はそれぞれ約五兆円の負債を抱える。

ところが、住民の危機感の薄い。個々人が自身の利を追求しがちな風土で、政治や都市の将来ビジョンへの興味は薄い。おまけに二重行政である。狭い大阪府の中心に全国でも有数の政令指定都市、大阪府が陣取る。経済的には東京の三分の一の規模なのに、府と市が何事につけ張り合う。その結果、近年では、大阪は中央から「難治の土地」といわれ、見放されつつあった。

だが〇四年の冬、転機が訪れた。大阪府役所の職員厚遇問題である。カラ残業、ヤミ年金に加え、

して再び市も動き出した。

超緊縮予算「一〇〇億円」の意義

破綻企業に就任した新社長は、まず目先の出血を止める。そして借金返済のための新たな借金を止める。橋下知事は、就任直後にこの原則を打ち出した。ほぼ固まっていた〇八年度予算案をひっくりかえし、新たに一一〇億円を削減する超緊縮予算案を作り直すと言った。事業費と人件費の支出削減に加え、財産売却などで収入を増やし、合計で一〇〇億円を削減するという案である。府内と府下市町村は大反発する。全国メディアも含めての大騒ぎとなった。だが紆余曲折の末、七月に予算案は議決された。

今回の「一一〇億円削減」の意義は、主に三つある。

①止血効果

府の財政は、借金が自己増殖する状態に陥っていた。そこで、まず減債基金の取り崩しと借換債の増発をやめた。当初計画で二〇一一年度までに二八〇〇億円の借換債の増発を見込んでいたのを、ゼロにすることにした。今回の「一一〇億円削減」は、五兆円の債務全体に照らすと焼け石

公金で背広まで支給する職員への破格の厚遇ぶりが発覚した。市民の怒りは爆発した。「大阪府役所は大阪市から出て行け」という街頭インタビューが全国にテレビ放映された。

当時の関市長と大平助役(弁護士出身)は、徹底説明と再発防止のために市政改革本部を設置した。そこに私を含む民間人が多数参加した。我々の使命は、外部の視点に立った問題の掘り下げ、情報公開、そして是正策の提案だった。その後の約三年間、市政改革本部と外部委員は、市役所の主要制度(福利厚生、情報公開、人事など)と六七の主要事業の経営分析をおこなった。結果は逐一、記者会見で発表され、情報公開が進んだ。

市政改革は、当初は「身の丈改革」と呼ばれる、予算・人員の削減が中心だった。だが〇七年春以後は、経営形態の見直しや府市の連携、事業統合の検討に発展した(たとえば地下鉄の民営化、水道や公立大学の府市統合など)。そこで関市長は、〇七年一月の市長選挙で地下鉄民営化をマニフェストに掲げた。だが、労組と民主党の支援を受けた新顔、平松氏に敗れる。かくして大阪の改革は頓挫したかに見えた。だが〇八年二月、橋下氏が知事に当選。府庁が大改革に乗りだした。呼応

*1 難治の土地
本論筆者の上山氏は、自身のブログでこう綴る。(住民は反権力、反中央志向で役所の善悪をきかない。各自が自分勝手な財源をばらばらで築く。選挙の投票率が低く、有力な政治家が生まれない。(中略)権限も予算も巨大政令指定都市の大阪府に奪われ、おまけに財政破綻していた。(中略)あの府庁や大阪を改革するのは不可能。これが政治・行政のプログラムの見方だ) (上山信一 @ 見えないうもの。を見よ。二〇〇八年五月三日付)

*2 平松氏に敗れる
職員削減、財政再建を掲げた「身の丈改革」に対し、大阪府市役所幹部の〇日や市議の中には、財政難でも「大阪」の伝統を可能な限り守ろうとする対抗勢力があった。〇七年一月一八日に行われた選挙でも、関市長の進めた改革の継続性が争点となり、組織の継続性の観点から凍結解除を主張した、元毎日放送アナウンサーの平松邦夫氏が当選。得票率は、平松氏四〇・九八%、関氏三五・四四%であった。平松氏は、関氏の改革について一定の評価をしており、市のホームページでも「(〇)間の市政改革は、(一身の丈改革)をキーワードとして、従来の枠組みを超えた改革に取り組み、いくつかの分野で成果をあげられた点は大きいと評価します」と書いている。

に水かもしれない。しかし毎年、税収を元手に約三〇〇〇億円ずつ返していけば、負債は着実に減る。

②目覚まし時計効果

財政危機に対する府民の問題意識は薄かった。しかし今回の大騒動で、多くの府民が目覚めた。

③虫干し効果

今回の予算削減では、私学補助金、医療補助、障害者や同和関連、医師会・オーケストラなどへの団体補助、警察予算など、従来の聖域が見直し対象とされた。一部はあとで復活したが、実態は白日のもとにさらされた。今後もずっと見直しの対象とされるうえ、自浄作用も期待できる。

経営の効率化を図る構造改革三点セット

破産企業は、社内の無駄を削って余計な資産を売つたら、次は他社との合従連衡を考える。つまり、事業提携やM&Aだ。大阪府の場合は、第一に大阪市との事業の統合、あるいは資産の共同利用が課題となる。そのうえで府下の市町村との連携、あるいは権限委譲だ。加えて国・他府県との連携と道州制への準備である。具体的に知事が掲げたテーマは、①水道事業の府市統合、②大阪市

が建てたWTC（ワールド・トレード・センター）への府庁の移転、③伊丹空港の廃止の三つである。

①水道事業の府市統合

水道事業は、上工程（取水・浄水）と下工程（給水）に分かれる。大阪域はすべて大阪府が担う。それ以外では、前者を大阪府、後者を市町村が担う。府と市は水も設備も余剰だった。そこで、三年前から府が設備更新をやめて、大阪市から水を買うという案が出ていた。その協議が橋下—平松両氏のトップ同士の連携で急に動き出した。

②WTCへの府庁移転

八二年前にできた府庁本館は、老朽化が著しい。約一五〇億円かけて耐震補強する計画があったが、知事は長期的には中途半端と判断し、WTCへの移転案を打ち出した。WTCは一九九五年に大阪府が建設したが、入居者が集まらずいつたん経営破綻した。現在は、大阪市関係の事務所が入居しているが、二次破綻の懸念がある。府が買えば、市は助かる。府も百数十億で買えるなら安上がりだ。現庁舎の跡地の売却益も見込める。

③伊丹空港の廃止

関西には関西新空港（関空）、伊丹、神戸の三空港がある。当初は、関空ができたら伊丹を廃止

する計画だった。また、新空港は泉南沖か神戸のどちらかに作る計画だった。だが二つとも作つたうえに、伊丹も残る結果になった。その結果、関空会社は経営難である。国内線の多くが伊丹と神戸に下りるため、「国内国際一体かつ二四時間稼働」という関空の強みが活かさない。一兆円を超える負債もなかなか減らない。そこで知事は、伊丹廃止を言い出した。唐突だが原点回帰の提案である。このままでは三つとも共倒れの恐れがある。関空と神戸は借金で倒れ、伊丹も騒音対策費をつぎ込み続けるので効率がよくない。伊丹の跡地の売却益は五千億円—一兆円超と見込まれる。これで関空の負債を圧縮できる。伊丹の跡地再開発、騒音解消による宅地価値の上昇も見込める。

橋下知事の戦略的手腕で大阪経済は浮揚する

以上三つの案件は、実は底流でつながる。水道とWTCの二件は、大阪市の余剰設備を府が安く使い、市はその対価で赤字を減らすWIN-WIN関係となる。伊丹廃止による関空でこ入れと府庁のWTC移転は、「関西新空港—WTC—神戸空港」という大阪湾岸ベイエリアの発展を促進する。大阪湾は最近「パネルベイ」と呼ばれ、液晶

パネル関係の企業や倉庫などが立地する。すでに高速網と鉄道が、神戸—大阪—和歌山を短時間でつなぐ。これに計画中の淀川左岸線の高速道路がドッキングすれば、京都—滋賀とも直接つながる。大阪南港を関西州の中核にという構想も、夢ではなくなる。

知事が打ち出した「三点セット」は、この意味できわめて戦略的なテーマだといえる。この戦略の真骨頂は、今までの懸念案件（関空の借金、WTC破綻懸念など）を他の案件と抱き合わせていっときに解決し、さらに地域浮揚策につなげてしまう大胆さにある。

橋下知事の戦略は、大阪における府と市の長年の対立を乗り越え、さらに一気に関西州の時代に向けたうねりを生み出す力強さを秘める。長年、掛け声だけに終わってきた関西再生、大阪再生がついに実現するかもしれない。いやおうなしに高揚感が高まる昨今の大阪の町である。

（本稿は筆者の個人的見解であり、府あるいは特別顧問としての公式意見ではない）

*3 一部はあとで復活
橋下大阪府知事の改革案には、当初、警察官五二〇人削減が盛り込まれていたが、治安悪化を懸念する警察側との協議の結果、（警察力、障害者政策、切迫した命にかかわるものは財政がどうであれ、堅持しなければならぬ）（朝日新聞〇八年六月六日付）と方向転換した。また、人件費や私学助成金についても、調整の結果、削減幅を圧縮することになった。

*4 関空会社は経営難
関西空港をめぐっては、日本航空と全日空が、燃料価格の高騰による経営悪化を理由に、国内線と国際線の減便や運休の方針を打ち出していた。〇八年七月末、橋下知事が全日空の山元産生社長に減便の再考を求めたところ、このままでは当社の屋台骨も揺るがしかねない（朝日新聞〇八年七月三日付）と一蹴。そこで橋下知事は、「民間航空会社に「お預けします」と言っても、利用しにくい空港では無責任」として、（今のままではダメということは明らか。伊丹空港の廃止もきめて九月から府庁で検討する）（前掲）と表明した。

筆者が推薦する基本図書
●「行政の経営分析—大阪市の挑戦—」上田信一監修（時事通信社）

●「なにわ大阪興亡記—だから元気を出不さい—」堀井良殿（日本文学館）
●「あの大阪は死んだのか」皆川 豪志（産経新聞「ニュー・スーパース」）