

都構想の意義について

2013年11月21日

特別顧問 上山信一(慶應大学教授)

資料①第21回大阪府市統合本部会議 配布資料

なぜ「統合効果額」にとられ過ぎると大阪は、だめになるのか？

資料②第21回大阪府市統合本部会議 平成25年8月27日(火)

(議事録抜粋)

資料①第21回大阪府市統合本部会議 配布資料

なぜ「統合効果額」にとられ過ぎると大阪は、だめになるのか？

2013年8月27日

●問題提起

- 「統合効果額」が話題だ。だが都構想は、府市統合(広域自治体の一元化=集権化)だけでなく、巨大な大阪市役所の分割(特別区設置=分権化)、現業の分離(民営化)の3要素から構成される大手術(構造改革)である。
- 確かに府市統合の目的の一つには二重行政の解消がある。だがそれによる行政コスト削減は、府市統合の目的の一部に過ぎない。ましてや「都構想」全体のインパクトから見ると微々たるもの…その金額の多寡を云々するのは、沈みゆく船中のモノの売買で高い、安いを云々するのに等しい(それどころではないという意味で)。
- そもそも都構想、大阪維新は、大阪の地域再生のルネサンス運動…数値だけで真価は図れない。正しい理解に基づき、立体的な期待成果を描くべきだ。

●そもそも「経営統合」とは？

1. 経営統合の最大の目的は、戦略目的のスピーディな実現
 - EU統合:経済メリットと米国一極集中への対抗力形成
 - 製薬企業の合併:大規模研究投資によるスピーディな新製品開発

2. ところが、わが国の公的セクターや規制産業では経営危機に陥った事業体を破綻(再生)させずに救済存続するための経営統合が多い
 - 市町村合併(破綻法制が存在しない)
 - 銀行、航空、鉄鋼、石油化学、造船など(設備過剰かつ官の関与が強い)
3. そのため、わが国の政治・行政関係者、学者、新聞記者の間では「経営統合＝合理化」という誤解が蔓延
 - 企業の合併では、合理化・コスト削減効果ばかりに注目
 - 道州制論も矮小化。地域戦略効果(GDP 拡大)を無視し行政サービスコストの削減ばかりを議論
4. 経営統合の本来の目的は、単独では、なしえない成長戦略の完遂・・・経費節減ではない。
 - ⇒府市統合の効果は、役所の経費節減額ではなく、中長期的な大阪府民(市民)の一人当たり GDP、雇用、ハピネス拡大で測られるべきもの

●「都構想」の原点に立ち返る

都構想は、「大阪(そして大阪人)の再生」という戦略目的を達成する手段

都構想は、以下の3要素で構成

- ①集権化(広域化):大阪市域に限定した投資・回収の発想を脱し、府域全体にとって最適な資源投資を行う。国や近隣自治体との折衝も一元化し、交渉力を強化
 - 企業誘致、産業振興、港湾・空港戦略、道路、再開発、公営住宅、環境政策、医療政策、公立大学、規制改革や特区戦略など
- ②分権化:福祉、教育等できめ細かいサービスを自立的に提供するため行政単位を地域密着化
 - 特別区設置
- ③民営化:単なる府市統合では非効率。現業は民営化(別法人化)して自律経営に転換
 - 地下鉄、水道、大学、病院、文化施設、研究機関、ごみ収集、下水道な

● 都構想の期待成果は、

- ① 経済再生
 - 一人当たりの所得、雇用の拡大

- 自治体ができることは主にインフラ整備の加速化や規制緩和
 - ・すでに関空伊丹の統合が実現。次は淀川左岸線、鉄道、道路
 - ・広域視点から投資を一元集中投資
 - 次は、規制改革(国との折衝)
 - 自立して生きて(食べて)いける住民づくり→教育改革(高校無償化、教委改革)
 - 都市構造の近代化(グレートリセット)
 - ・公共施設の廃止と転用(ごみ焼却場、操車場、車庫、浄水場など)
 - ・広域視点からの再開発(大学都心キャンパス、医療・介護モデル地区)
 - ・天王寺公園、柴島、森之宮、京橋、伊丹、北ヤード(うめきた)などの転用
- ⇒以上は、主に府市の統合がもたらす効果(投資の原資は二重行政の解消や民営化などで拡大)

② 行政の質の向上と持続可能性の確保

- 東京、アジア先進都市との格差是正、キャッチアップ(例 大学、公衛研、道路、港湾、鉄道サービス)
- 災害緊急対応のための規模
- 全市一律の大雑把なサービス提供では、実態から乖離(福祉、介護、医療)
- 自律的な経営基盤の強化(インフラ系、現業系)
 - ⇒以上は、「府市統合」に加え、「特別区設置」「民営化」で達成

● 都構想の期待効果の「見える化」について

1. そもそも「統合効果額」ではなく「都構想」の効果を立体的に吟味すべき
2. 「都構想」の効果が多義的、かつ多元的
 - ① 地域、経済、雇用に与える効果
 - ② 行政の質や効率に与える効果
 - ③ すぐに出る効果(海外事務所統合によるコスト削減など)、後に出る効果(インフラ投一元化によるGDP拡大など)
 - ④ 財政に与える効果は複雑・短期的には投資増、経費減。長期的には税収増。
3. 「都構想」の効果には「分権化＝特別区設置」と「民営化」の効果を含む
 - ① 分権化:福祉、介護、教育等の行政サービスの質の向上
 - ② 民営化:現業の自立と持続可能性の確立
 - ③ 組織の再編、再配置:ガバナンスと透明性の強化(基礎と広域の分離、経営と執行の分離)

④ 財政規律：行政再編を機に、資産、債務、支出、歳入の見直し効果

4. 仮に便宜上、「統合効果」を算出するにしても行政コスト削減額だけでは到底、測りえない。

① 民間経済や雇用にもたらす外部経済効果

② 投資の一元化による前倒しや集中化がもたらす外部経済効果

③ 二重行政の回避による行政の支出抑制効果(不要な施設の更新回避など)

④ 一元化による行政の経費節減効果

⇒現在の「統合効果額」の算定は③④が中心

資料②第 21 回大阪府市統合本部会議 平成 25 年 8 月 27 日(火) (議事録抜粋)

(上山顧問)

説明のあったA・B項目の統合効果については一つの見方ではあるが、大阪都構想の原点に立ち返って「統合」というものについて議論すべき。この間、統合効果が矮小化された形で報道されていることに疑問を持っており、問題提起をさせていただきたい。

まず、「なぜ統合効果額にとらわれすぎると大阪は駄目になるか」。要は、役所が節約すれば街が栄えるのか、インフラの整備やとか成長戦略など、もっと大事な議論が他にあるのではないかとということ。

そもそも「統合」は大阪都構想の一つのパーツでしかなく、都構想の本質は構造改革であって、本来の目的は広域自治体の仕事の一元化、集権化あるいは、巨大で非効率な大阪市役所の分割・解体、現業の分離ということとセットで議論してきたはず。

二重行政の解消が府市統合の目的の一つに掲げられるが、それ自体、重要な要素ではあるものの、毎年の行政コストの削減でしかない。問題はそこから出てきた原資を使って都市再生のために何をするのかということであり、その議論とセットで議論して初めて二重行政の解消という話になる。二重行政の解消があたかも主目的であるかのような、最近の効果額に関する議論の盛り上がりというのは、そもそも盛り上がっているということ自体が間違っていて、経営統合というものに対する理解が足りないのではないかと思う。

民間でも企業の大型合併など、様々な経営統合があるが、最大の目的は戦略目的をスピーディに実現することであり、そのために A 社と B 社が一緒になる。日本の例では、製薬会社の相次ぐ合併があるが、これは欧米に負けられないために巨大化して大きな研究投資を早くやる必要があるという側面がある。今の大阪が置かれた状況も全くこれと同じだと思う。

アジアの諸都市と競争する中で、大阪の中で争っていても互いに衰退するだけ。むしろ一つになって外に打って出ていこうということであるはず。ところが、「府市の間接部門のコストが少し減って良かったね」というのは全く本質から離れた議論であり、それがあたかも統合効果かのように議論されている現状は非常になげかわしい。

企業だけでなく、例えば国家間で見ても EU の統合はまさに米国一極集中に対抗して EU という存在をつくった。あれがまさに成長戦略。これを見習った地域戦略という思想で都構想、あるいは府市統合を考える必要がある。

なぜ、このような「統合効果額」をめぐる矮小な議論が蔓延してしまうのか、非常に不思議だったが、よく考えてみると、これまでの日本における「統合」とは、駄目になった人同士が破たんせずに生きながらえるために使われる手法だったということ。市町村合併がその典型で、破たん法制が無いために、駄目な人自治体を延命させるために市町村合併が起きる。民間では、銀行や航空会社、鉄鋼などの規制産業で、借金をまけてもらうのと引き換えに経営統合して、経費節減で生きながらえる例など。

日本ではこういう後ろ向きの統合が多いために、政治、行政関係者、学者、新聞記者などいわゆる知識人が、経営統合イコール節約であるという間違った認識を持つに至ったと思われる。そういう間違った常識の上に立って都構想の意義や統合効果を議論すると、非常に矮小な話になってしまう。

ついでにいえば、道州制に関する国の議論も根本から間違っていて、道州制の本質は地域戦略、GDP の拡大であり、各地域間の競争を促すことこそ道州制が目指すべきなのに、国の出先機関の経費が安くなるとか二つの県庁の建物が一つで済むのでコストが下がるとか、まさに典型的な駄目な統合論をやっている。そういう議論も、もしかしたら府市統合の議論に悪い影響を与えているのではないかという気がする。

では、統合とは何なのかということだが、経営統合の本来の目的は成長戦略であり「時間を買う」ということ。スピーディに、前向きに、外向きに戦略を実行するための手段。

別添資料の 1 番下に示しているが、役所の経費節減額を計算するということは全く意味がなく、むしろ統合することで、中長期的に大阪府民、市民の 1 人当たりの GDP や雇用、くらしに係わる社会指標、様々な意味でのハピネスをいかに改善していくかということ。今、大阪はこれらの指標が非常に悪く、それらをどのようにして良くしていくのかという議論をする必要がある。そのような視点で、何のために都構想があり府市統合があり、統合本部があるのかということ、原点に立ち返って考えるべき。

1 つは集権化。特に広域行政の権限が2つ分かれているために、様々な投資が遅れてしまう。例えば淀川左岸線や空港連絡鉄道、再開発、あるいは企業誘致、産業振興、港湾、空港、道路、環境政策、医療、公立大学、その他枚挙に暇がないが、そういう遅れを取ってしまった投資を一気に挽回するために、強力な広域政府が必要ということ。これが都構想のそもそもの目的であり、統合効果額は節約などという矮小化した話ではなかったはず。

2 番目の非常に大きなテーマは福祉、教育などのレベルの向上。大阪市内のサービスが一律であるために、非常に機械的、かつ非効率なサービスになってしまっている。今の状況で超高齢化社会に突入していくことに、非常に不安を感じる。国鉄改革と同じように地域分割をして特別区を置き、サービスの質の向上を目指すという話だったはず。統合効果額が多い、少ないという議論だけではなく、今の大阪市役所の住民サービスのレベルが低いのか高いのか、という議論をする必要がある。

3つ目の要素は民営化。府市を単純に合併させると巨大な都庁のようなものができてしまう。現業は民営化して自律的に経営してもらおうというもの。民営化することによって、サービスが向上し、コストが下がり、持続可能性も確保できる。これも都構想の非常に重要な要素。

そして、これら3つの取り組みによってどのような効果が期待できるかという点、1つは経済再生。先に出てきたように、特に自治体の役割として大きな意味を持つのがインフラへの投資だと思われる。例えば関空と伊丹の空港の例では、知事や市長に頑張ってもらって国に影響力を与え、両空港の統合がすでに実現している。次は淀川左岸線。鉄道、道路など遅れているミッシングリンクの問題もキャッチアップしていく。このキャッチアップすること自体が統合効果。また、グレートリセットという言葉で象徴されるような都市機能の高度化あるいは公共施設の転用、土地の転換等。具体的な地名はいくつか資料に記載しているが、実際に様々なプロジェクトで現在進行形であり、これがまさに統合効果。

もう1つ重要な要素は行政サービス。一つは質の向上であり、二つ目は規模の拡大による緊急対応のレスポンス能力強化。消防の広域化が典型的な例。防災関係では、公選区長による特別区が、責任をもって自らの自治エリアをきっちり見ていくということが可能になり、そういう能力を持たなければ、今の巨大な大阪市では、迅速できめ細かな緊急災害対応ができないという問題もある。

そういう意味で行政の質のレベルの向上、持続可能性という意味でも都構想は不可欠である。

日本人はなんでもデジタル化する好きで、都構想の期待成果を「見える化」しないと議論できないという傾向があるのではないかと。統合効果額をめぐる今の議論は、私たちの思考を後ろ向きに、かつ矮小化していて、木を見て森を見ない状況を作っている。額の計算では

なくて「見える化」が必要。

都構想の意義をもっと立体的に分かりやすく、「住民の生活がこう変わる」ということを具体的に説明する必要があり、批判する側も節約の話ばかりではなく、将来展望はどうか、という議論をする必要がある。

そういう意味で、あえて「見える化」する必要があるのであれば、非常に大事なポイントがいくつかあり、数字だけの単純なものじゃない。まして役所の経費削減額などというようなものは、全体のごくごく一部でしかない。最も重要なのは、地域、経済、雇用に与える効果であり、2番目が行政サービスの質や効率化の話だと思う。

さらにもう1つ大事なものは、今は「すぐ出る効果」だけを議論しているが、将来的に出てくる効果の方が非常に大きいということ。

インフラ投資の一元化によってGDPが拡大する、という話は、制度を変えたからといって直ぐにキャッシュが出てくるものではない。しかし、都構想の議論は、そもそもそういうことを目指して議論をしていたはず。

しかし、府市の上海事務所を統合して〇円削減できた、といった些細な話が、いかにも都構想の効果であるかのように議論されていること自体が、根本的に間違っている。財政に与える効果についても単純な話ではなく、短期的には移転やシステムのコストなど、一時的に投資が増える面もあるが、一方で二重行政の解消によって中長期的に経費が削減される部分もある。

さらに都構想の真価が発揮されてくるのは、長期的な税収が増えるということ。そういった話には触れず、単純に目先のお金が増えた、減ったと3年ぐらいのシミュレーションで議論しているのは愚の骨頂と言える。

都構想の効果を議論するのであれば、細かい統合の話だけではなく、分権化や集権化、民営化や行政サービスの議論を、あるいは組織再編や再配置、ガバナンスの強化、さらには財政規律や透明化など、行政組織の大きな変化をもたらす効果も非常に重要。これらの議論を全て包括的にする必要がある。

最後に、便宜上どうしても狭義での節約効果、統合効果を計算する必要があるとしても、今のシミュレーション手法は少し幼稚である。最も重要なのは、民間経済、雇用にもたらす外部経済効果の計算であり、次が投資の一元化で前倒しや集中化が可能になるという点。それによってもたらされる外部経済効果。

さらに出てくるのが、府市の既存施設を有効活用することによって、新たな不要な施設を建設する必要がなくなるなど、二重行政の支出の削減が見込まれるということ。最後にやっと経費節減が出てくる。ちなみに今出てきている900億などの数字については、別添資料最終ページの4.の③と④だけであって、①と②が含まれていない。ましてや都構想の効果を算出するということになれば、同ページ2.の部分(「都構想」の効果は多義的、かつ多元的)を入れて議論しなければならない。

事務局で試算したシミュレーションは、計算としては正しいけれども全体の中のごく一部でしかない。全体をもっと分かりやすく見せるという工夫が必要であるし、数字だけで議論できない部分は、将来ビジョンや府民市民の暮らしがこう変わるなど、もっと立体的に説明していく努力が必要。以上、あえて問題提起をさせていただいた。