2018 年 6 月 22 日（金）18:30～開催
議事録担当：M18AB501　浅野京子
都市行政ワークショップⅠ

行政組織のあり方
～平成時代の大阪市政を振り返って～

講師　柏木　孝　氏
大阪建築技術協会　理事長
帝塚山学院大学　参与
（もと大阪市役所副市長）

１　大阪市政の主な出来事（平成以降）　資料③

1989 年度（元年）　一般会計黒字決算に転換（1961 年度以降 28 年間赤字）
大阪市政 100 周年

1995 年 1 月　阪神・淡路大震災
・6500 人にも及ぶ死傷者

1995 年 3 月　第 29 回オリンピック大阪招致宣言を決議（全会派一致）
・当時西尾市長、震災後に決済を行うことについて、いかがなものかという議論もあったが、春の甲子園の大会の開催が決定され、大阪も決議した

1996 年度　市税収入のピーク
・7776 億円

2001 年 7 月　2008 年オリンピック開催が北京に決定
・市税収入がピーク時以降落ちてきていたが、オリンピック開催地として立候補していた間は極力触れないようにしていた

2002 年 11 月　財政非常事態宣言
・オリンピック開催に負けた後、磯村市長自ら宣言

2004 年 11 月　職員厚遇問題の発覚
・財政がひっ迫している状況を打ち出しているなかで報道された
・2001 年～2005 年、小泉内閣の三位一体の改革。「地方でできることは地方で、民間でできることは民間で」
・大阪市も財政が苦しく、いったい大阪市は何をしているんだという痛烈な非難。当時、総務省の幹部から、厚遇を是正するのは当たり前、「誰が是正の終結宣言をするのか」が大事で「よくやった。」というのは誰なのか。大阪では、マスコミも 5 大新聞紙は横並び、経済界においても誰かが突出して意見を言う状況にない。ひと度世間から大阪市役所は「でたらめだ」と貼られたレッテルをはがすのは容易ではない、と厳しく叱責された。

そして、関市政から、平松市政、橋本市政、吉村市政と、現在に至っている。

2　国・地方における税の配分状況（平成 28 年度）　資料①

・約 100 兆円の税うち、地方と国の配分は４：６。しかし、税の実質配分（実際に使っているのは）７：３。真の分権型社会の実現には、税源移譲し、まずは国と地方５：5 にし、さらに、国と地方の新たな役割分担に応じた「税の配分」を進めていくことが必要。（資料①出典：大阪市財政に実態に即応する財源の拡充についての要望（平成 29 年度））

・国から地方に配分する時、なぜ配分額が自治体毎に違うのか、という説明がいる。また、国の説明も、誰に対して説明するのかという視点も大切

・要望記録制度、意思決定プロセスなど、はっきりさせることが重要で、説明するためのツール・インフラを整えておくことが必要

・いったん集めたものを配り直す時の説明はとりわけ大事で、情報公開、PDCA、要望を明らかにすることなど説明責任を果たすことが重要

3　国と大阪市の主な出来事、税収、人口動向　資料②

【大阪市】

・大阪市 1996 年税収ピーク（7,776 億円）、2003 年最低（6,130 億円）、2005 年の関改革→平松市政→維新の会による都構想→万博誘致に向け取組みを進めている。

【国】

・国の動きとリンクさせると、1990 年のバブル、税収ピーク（60.1 兆円）、1995 年阪神淡路大震災から税収が下がっていき、橋本内閣で消費税率アップ（３→５％）など、財政健全化の取組みが行われ、2001 年発足の小泉内閣で、地方でできることは地方で民間でできることは民間で、という取組みが推し進められた。2008 年にリーマンショック、2009 年税収底（38.7 兆円）、2011 年東日本大震災

【人口】

・1980 年に想定していた 2010 年度人口　　実際の人口

13,810 万人　→　12,806 万人（△7.3%）

・1980 年に想定していた 2010 年度高齢者人口　実際の高齢者人口

2,309 万人（16.7%）　→　2,924 万人（23%）

・実際は、人口は減って、高齢者が増加。高齢者の人口比が 21%で超高齢社会と表示される中、それを上回る少子高齢化が進んでいる。

・人口変化や天変地異が起こると、分権より集権的な方が効果的ではないかと考えられるようになり、集権的に集めたお金を配っていく方が選択と集中が可能で、分権は夢なのではないかと感じられることもある。

・2016 年時点の男性の健康寿命 72 歳（平均寿命 81 歳）を見てもわかるように、介護、医療にお金がかかる。基礎的財政収支を 2025 年黒字化というのは、とても難しい。

・2020 年のオリンピック・パラリンピックで東京の一極集中は更に進むと思われる。パラリンピック開催に向け、障がいを持つ方々が集えるまちづくりがなされる。そういったインフラ整備が進められていくことからも、十分想定される。

・大阪がオリンピック招致をめざしていた 1995 年の頃と、今回の東京オリンピック向けた政府

の後押しの違いをすごく感じる。当時の大阪市は固定資産税の関係等で、1996 年の税収はピークだったが、国は逆に落ちてきていた。そんな中、オリンピック招致に名乗りを上げるなど、ＫＹではないかと思われていたのかもしれない。今は万博に向けて、財政的に国が応援できる体制なのではないか。

・資料④の「人口ピラミッドの変化（1990～2060 年）（厚生労働省資料）」を見てもわかるように、少子高齢化一層進行する 2060 年には 1 人の高齢者を 1.2 人で支える社会構造になると想定。人口構造から、集権的な税の配分がいいのではという流れがある。

４　三位一体改革の歩み　資料⑤

・三位一体の流れとして、情報公開が積極的に行われ、地方の要望等も公表された。意思決定過程についても、誰が提案するのが良いかというのもよく考えられていた。

2005 年 11 月　国から地方へ 3 兆円の税源移譲
　国と地方の関係「上下・主従の関係」→「対等・協力の関係」
2001 年 4 月　小泉内閣発足
2002 年 5 月　①国の補助金　△5.5 兆円
　②税源移譲　5.5 兆円
　③地方交付税算定見直し
　6 月　三位一体改革検討閣議決定
　・11 月に大阪市はオリンピック招致に負け、財政非常事態宣言
2004 年 4 月　麻生プラン
　税源移譲の規模 3 兆円（個人住民税）を先行決定
　※「地方から国への逆移譲」という考え方の提示
　・国の補助金を減らして税源移譲。地方が必要としない補助金は国ではわからない。省庁でメニューを作れないだろうとのことで、先に額を決め、内容は地方ごとで作るようにした。貰い手側で 3 兆円の内訳、内容を考えるということに、自治体職員として高揚感を持って取り組むことができたのを覚えている。説明責任を果たすうえでは良かった。「誰がその内容を国民に伝えるか」がよく考えられている。
2005 年 11 月　・生活保護費等についてデータ解析等に基づき、国と地方で激論。関市長が座長格であったが、職員厚遇の発覚以来、厳しい批判を浴びている大阪市の市長ということで表舞台には立てなかった。この時にも「誰が言うのか」の大切さを認識させられた。

５　地方交付税制度の概要　資料⑥

・地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも財源を保証するためのもの
・基準財政需要額：（その市で）大体これくらいのお金がいるというもの

基準財政収入額：（その市で）大体これくらいのお金が入ってくるというもの
その差が交付税、また収入のうち 4 分の 1 は留保財源として、独自施策に活用できる。

<講義後のコメント>

五石先生：地方交付税は条件なし。補助金は使い道について、細かく決まっている。

柏木講師：国立大と公立大で考えればわかりやすいかもしれない。国立大は文科省の補助金で運営。国立大同士で競争して国の補助金を取りにいく。公立大は補助金でなく、交付税。大学同士で競争するのではなく、首長の財布から配分される。その自治体のいろいろな事業、道路や福祉などほかの分野との競争になる。

五石先生：分権と言われなくなったのは、三位一体からではないか。機関委任事務の上下関係から対等にというが、財政は国が依然として握っている。税源移譲により、補助金が交付税になったが、補助金カットの方が大きかく、自治体が不利になった。
NPM でいえば、アメリカでは、目標に向け予算を取る。中央政府は福祉などもターゲットに向け予算化し、自治体はコントロールされている。オランダでは福祉に関して一律に額を自治体に配る。不足分は自治体が出す。まず決められて、やり方は自由。アメリカ、オランダ、イギリスのように日本はなってないが、方向はそちらに向かっているかもしれない。

柏木講師：地方税制は一律税制であるので、大都市としては、特例税制を作りたかったが、断念した。当時、まだ 10 政令市の頃、教員の給料について県負担ではなく、政令市に限って負担する動きがあった。いわば特例税制の創設である。給料表を作ることが必要であり、労使交渉も含め、政令市のうち 3 市しか対応できない状況であったのを覚えている。

<グループディスカッション・発表>

院生が 2 班に分かれてグループディスカッション、その後発表

〇組織の運営手法は、大別すると集権的な運営手法と分権的な運営手法に区分される。
　小泉政権（2001 年 4 月発足）は「「地方にできることは地方に」のスローガンのもと、地方分権改革を推し進められたが、現在は集権的あるいは分権的いずれに傾斜しているのだろうか。

① 政策を実現していくためには集権的手法、分権的手法のいずれの手法が適しているのか。
② その理由
③ その際に留意する視点は何か

◆①②について

A 班

〇集権的手法が適しているのではないかという意見が多かったが、分権的手法の支持もあった。

<u>集権的手法が適している</u>

・地方分権の流れはあるものの、集権的な構造が根強く残っている。

・人材の視点で集権的手法のほうが良い。
・大きな意思決定のスピード感は集権的にやる方が早いのではないか。
<u>分権的手法が適している</u>
・地方が行うことで、地方の実情に合わせた背策が実行できる。
・国と地方は対等ではないので、地方が主体的に動けるように、制度や構造的な課題を整える必要がある。
Ｂ班
〇分権型の流れにはなっている。
・福祉の分野等では、ルール等、集権型になっている。
・自治体ごとで、シティプロモーションなど自治体のアピールは進んでいる。
→プロポーザル型の集権的シティプロモーションといった感じ。国からの企画募集に、各自治体が提案していき、予算化され、実行していく。国からの出向職員もいて、情報も地方で共有できる状況。

「行政能力は上がってきていると言えるのではないか。人口構造の変化を考えると、集権的というのもあるが、次に配慮すべき点は。」
◆③について
A 班
・国が地方の実情や価値観を把握すること
・モラルハザードに陥らないようにすること（国に頼るのではなく、自治体自身が努力を忘れてはいけない）
・誰がどのように評価するのかを、明確にすること（説明責任）
・第 3 機関に依るチェック機能を持つこと
Ｂ班
・新しい集権を考えていくべき
・手を挙げていく力、投資をどのように波及させるか、民間とコラボして地域にうまく使う。
・地域間競争になってはいけない、強みを生かした地域連携をすべき、長期的な共通目標を持てば総合的に伸びていくはず。国も単独メニューを出すのではなく、省庁が連携して自治体に提案させるなどすれば面白いのではないか。
→Q（五石先生から）：自治体がお金を持つべきか県という単位で考えるのか、あるいは広域でなどの意見は出たか。
A：その点までは議論していない。

柏木講師まとめ
分権だと意思決定に時間がかかるのではないかという意見もあったようだが、分権型の方がスピードが早いというのもある。
分権、集権ともに説明責任が大切。文書管理だけの問題ではなく、積極的に情報公開等を進め、自治体としても「気づき」の連鎖をおこしていくべき。