

平成 20 年 8 月 5 日

提 言

「大阪府・市は大阪都市圏全体の成長力アップに資する改革に取り組め！」

社団法人関西経済同友会
大阪府・市経営改革委員会
委員長 佐藤 茂雄

平成 17 年 6 月に設立された本委員会の前身である都市経営改革委員会では、「地元大阪府・大阪市の行財政改革の推進に向け、地元経済界として都市経営の視点から関わる」という活動方針のもと、大阪市の高コスト体質、意思決定や情報の不透明という行政特有の諸問題が内在している大阪市の交通局の経営形態のあり方、大阪府・市における二重行政の解消について調査・研究を進めてきた。そして、平成 18 年 4 月 25 日には、提言「大阪市は交通局の完全民営化を 19 年度当初より実施せよ～大阪市政改革には抜本的な改革手法を。改革リーディング・シティへ～」を、平成 19 年 1 月 22 日には、提言「大阪市水道局は更なる経営改革を進めよ！そして府市連携を推進し広域行政化の先鞭とせよ！！」を発表した。

昨年度行われた選挙の結果、大阪府、市それぞれの首長が交代し、「大阪市交通局の完全民営化」路線は大きく後退したものの、府市連携の面では、7 月 24 日に行われた橋下知事と平松市長との共同記者会見で、水道事業の統合を合意した旨および統合案の評価を委ねる外部有識者による「府市水道事業統合検証委員会（仮称）」を設置することが発表されるなど、連携強化、組織の統合に向けた動きが見られるようになった。また、6 月 5 日に発表された府の『大阪維新』プログラムでは、財政再建の方策として出資法人の見直し（大阪府都市開発、大阪外環状鉄道の民営化等）、公の施設の見直し（博物館等の「地元関係自治体等との協働、連携強化」、「市との共同運営」）等も盛り込まれたのに加え、7 月 23 日には新たな長期収支見通しおよび長期ビジョンに立った府の 2008 年度本格予算が成立し、改革に一層の弾みがつくものと期待する。

一方、昨年 7 月に「関西広域機構（略称：KU）」が設立され、7 月 30 日には地方分権の受け皿となる「関西広域連合」の設立が基本合意され、来年中の発足を目指すという考えが示されるなど、道州制実現に向けての土壌は整いつつある。ついては、大阪府・市に対して広域行政化のリーディングモデルとなることはもとより、経済的・文化的地盤沈下がいわれて久しい大阪の復権のために、以下の項目について早期の実現を求める。なお、本委員会の活動方針に今回産業政策を加えたが、これについては追って提言を取りまとめる。

1. 大阪市交通局の完全民営化について
2. 府市連携の促進について
 - (1) 水道部門の早期広域化について
 - (2) 下水道・ゴミ処理部門の広域化について
 - (3) 文化振興関連（美術館・博物館等の統合など）について
3. 府・市議会改革について

1. 大阪市交通局の完全民営化について

関西経済同友会では、大阪市交通局のあるべき経営形態としての完全民営化は、将来の大阪市の発展を大きく左右する、都市経営上、最も重要な改革であると捉えており、引き続き、完全民営化の実現を求めている。しかしながら、平松市長は、公営企業として改革を進めていくとされており、以下の内容について実情と改革案を速やかに明らかにされたい。

(1) 大阪市は、バス事業の赤字を地下鉄事業の黒字で補填することをやめ、各事業の実態を市民に明らかにせよ。

大阪市交通局は、2月に発表した中期経営計画で、2011年度までの5年間に赤字の続くバス事業の資金不足を補うため、黒字の地下鉄事業から計221億円を投入するとした。元来、それぞれの特別会計は別々のものであり、地下鉄事業の黒字は地下鉄事業の累積欠損金や企業債の返済に充てるべきものである。今般の措置は制度の趣旨に反するだけでなく、バス事業の赤字を隠そうとしているようにしか見えない。ついては、補填を中止するとともに、市民にバス事業における赤字の要因等、交通局の抱える問題を理解してもらうため、それぞれの事業の実態を目につきやすく、わかりやすい形で明らかにすることを求める。

(2) 大阪市交通局は、公営企業形態で民営並みの経営が実現出来ることを示せ。

<地下鉄事業>

市地下鉄の売上高人件費比率を見ると35.3%と、大手民鉄16社の平均28.1%、他の公営地下鉄9事業者の平均30.1%を大幅に上回っている。また、当然のことながら営業キロ当り職員数も50.2人と他の公営地下鉄に比べても圧倒的に多く（大手民鉄の営業キロ当り職員数の平均：16.9人）、1人1ヶ月平均給与も630千円と高い位置にある。

仮に売上高人件比率を大手民鉄の平均28.1%として収支のシミュレーションを行えば、平成18年度の経常利益は、21,015百万円から31,824百万円に拡大する。加えて、民営であれば需給に見合ったダイヤ等のサービスの提供ができ、この数値を更に拡大させることも可能である。ついては、公営企業形態で民営並みの経営が実現出来ることを示すことを求める。

(参考) ○日本民営鉄道協会監修、「鉄道の現状（19年12月）」

- ・公営地下鉄売上高人件費比率（掲載データをもとに算出）

	大阪市	東京都	横浜市	名古屋市	京都市
比率(%)	35.3	29.1	27.8	32.0	27.8

- ・公営地下鉄営業キロ当り従業員数（17年度）

	大阪市	東京都	横浜市	名古屋市	京都市
人数(人)	50.2	31.2	26.5	31.7	20.1

○国土交通省鉄道局監修「鉄道統計年報（17年度）」

・公営地下鉄1人1カ月平均給与（掲載データをもとに算出）

	大阪市	東京都	横浜市	名古屋市	京都市
平均給与額	630 千円	608 千円	649 千円	612 千円	624 千円

※ 1人1カ月平均給与は、基準賃金、基準外賃金、臨時給与の合算（千円以下切捨て）。
 なお、平均年齢および平均勤続年数等は不明。

※ 民営鉄道の1人1カ月平均給与は、565 千円。

<バス事業>

市バス17年度の実車走行キロ当たりの収入は404円（乗客収入/走行キロ）で、原価は826円（営業費用/走行キロ）である。下表のとおり、民営バスの平均収入は359円、平均原価は374円であり、市バスの原価は民間の約2.2倍となっている。このデータを基に収支のシミュレーションを行えば（営業費用÷2.2）、当年度損益は12,921百万円の黒字となり、敬老優待乗車証等の利用の対価である特別乗車証繰入金（17年度：8,918百万円）がなくとも運営することが可能であると考えられる。また、原価に占める人件費の割合も市バス（公営）は民営よりも高くなっていることがわかる。民間への運行委託を拡大することで、人件費比率のみを下げることは、他の課題を放置することになり、経営の健全化に逆行することになる。については、公営企業形態で民営並みの経営が実現できることを示すことを求める。

（参考）○国土交通省HP 平成17年度乗合バス事業の収支状況

・実車走行キロ当り収入・原価

	民 営	公 営	計（平均）
収 入	359.38	597.21	397.25
原 価	374.62	704.28	427.12
（内訳）人件費	219.44	479.34	260.82
燃料油脂費	32.12	37.64	33.00
その他諸経費	123.06	187.30	133.30

(3) 大阪市は、都市発展のための交通ネットワーク整備の方針を明確にせよ。

鉄道ネットワークとしてのサービスを向上させるには、異なる路線、事業者間を相互直通運転等により効率的につなぎ合わせる事が重要であり、その際、既存の路線を最大限に活用することで大きな費用対効果が得られるとされている。しかしながら、過去において、大阪市が郊外から市内への鉄道乗り入れに消極的であった結果（集電方式、車両サイズの違い）、首都圏の地下鉄との比較において、交通ネットワーク整備という面で大きな後れをとっている。今後も、前出の要因により相互直通運転による交通ネットワーク整備には難しいものがあるが、まずは近接する民鉄の駅等の連絡通路の整備、民鉄との協働による乗り継ぎ運賃割引サービスの充実等、ソフト面からの整備が求められよう。

大阪市が将来の関西州の中核都市としての役割を担い、関西全体を発展させていくためには、京都、神戸などとの交通ネットワークの充実が不可欠である。については、大阪市の考える交通ネットワークの整備方針を明らかにすることを求める。

2. 府市連携の促進について

関西経済同友会では、府市連携の動きを「道州制」早期導入の契機として捉え、この動きを促進させるよう訴えてきた。府と市の二重行政について、橋下知事と平松市長の間で、連携強化、組織の統合に向けた動きが進みつつあることは評価するものの、ようやくスタートラインに立ったという感が否めない。ついては、以下の内容につき早期の実現を求める。

(1) 水道部門の早期広域化について

【1】現知事・市長のもと、新水道企業団を立ち上げ、府・市の水道事業を統合せよ。

現在、水道事業は、大阪府全体で供給過剰の状態にあり、水道部門の統合は、府下の市町村をはじめ多くが期待するところである。大阪市の場合は、水道料金は大阪府に比べて安く、末端給水までの長い水道事業の歴史に基づくノウハウの蓄積や優れた技術を有しているが、下表のとおり、浄水場の運用人員面等必ずしも効率的なシステムであるとはいえない。

本会は、水道事業の統合のあり方として、従来より、府下の市町村が参画できる水道企業団方式を提言（平成 19 年 1 月）しており、現知事・市長の任期中に水道企業団方式で統合が行われるべきと考える。当面、府・市別の二重料金制を維持してでも、水道企業団方式により統合を図り、設備の更新等の将来のリスク負担に備えるべきである。そのため、大阪府と大阪市は、統合に向けて積極的な役割を担うべきであり、この動きを「道州制」実現のための一里塚とすることを期待する。

大阪府・市は、7 月 24 日に行われた橋下知事と平松市長との共同記者会見で水道事業統合の合意と、府と市それぞれの統合案の評価を行う有識者による「府市水道事業統合検証委員会（仮称）」の設置を発表したことは大いに評価できる。ここでは、府案・市案ともに徹底的に検証し、府民・市民の便益が最大となるよう、府・市の二重行政の不要な部分をなくし、統合により合理化効果が最も高い方法を追求すべきである。しかしながら、同検証委員会に市が府の水道事業を吸収する市案が提示される一方、橋下知事のコメントを借りれば「府の案は事実上ない状態」である。くれぐれも拙速とならないよう、府には速やかに具体案を作成のうえ、同検証委員会への提示を要望する。また、大阪府・市は互いに対立軸ではなく、「府民、市民にとって安全・安心・安価な水道事業を経営する」という共通理念のもと、障害となる諸課題を解決し、統合案をまとめ、早期に実現するよう要望する。

上水道における府市の比較

	大阪府	大阪市
1 日最大給水量	(18 年度) 1,742,000 t	(17 年度) 1,523,600 t
職員数(浄・送水・水質部門)	212 名	492 名
百万 t 当りの人員	122 名	323 名

※ … 平成 20 年 4 月現在の員数

【2】新水道企業団は、運営組織を分離民営化し、日本国内の水道事業の先駆けとなれ。

平成 14 年の水道法改正以降、上水道施設の運営は民間委託に向いつつあり、最近では世界最大手の上下水道企業ヴェオリア・ウォーター（仏）が、国内水処理企業を傘下に収めている。このまま事態が進行すれば、下水道を含めたライフラインが海外企業に掌握される恐れがある。危機管理の面でも、早期に新水道企業団を立ち上げ、実際の運営部門は民営化して、技術的優位にある市の水道部門を中心とした国内水道企業を育成することが、国策上も求められると考える。

（2）下水道・ゴミ処理部門の広域化について

【1】府民・市民の健康維持のため、府・市は連携協議を開始し、淀川流域での下水管理の実現を目指せ。

府・市ともに下水道の処理能力は豪雨時に下水道に流入する汚水の 1/3 程度と見られ、残りについては、処理が不十分なまま（簡易殺菌処理や未処理）河川に放流されているのが実状である。更に上流の滋賀県、京都府の淀川流域の下水処理水は、全て淀川水系に流入していると見られ、府民・市民の健康維持について懸念が残る。既に琵琶湖、京都では窒素やリン酸を除去する高度下水処理が一部で行われており、上水道と同様、水域で管理することを検討すべきである。また、下水道は、単なる汚水処理ではなく浸水対策の側面を持っており、この面からも流域下水として行政区画に囚われない下水処理が望まれる。

【2】府・市連携したリサイクル処理施設の運営、リサイクル資材・燃料の活用を実現せよ。

建設に膨大な資金が必要な下水污泥処理施設（市の舞洲スラッジセンター：800 億円）のバックアップを含めた施設間の相互連携、発生するリサイクル資材、とりわけリサイクル燃料の発電利用など、温暖化ガス削減への取組みの共同実施を検討すべきである。

【3】下水処理場の余剰空間をゴミ焼却場、リサイクル処理施設等に活用せよ。

府の下水処理場は、一部に広大な敷地を余しており、地元自治体のゴミ焼却場やリサイクル施設用地としての提供を、資産の有効活用の側面から検討すべきである。

（3）文化振興関連（美術館・博物館等の統合など）について

【1】美術館・博物館等の文化振興関連施設の指定管理者を広く民間にも開放せよ。

府・市ともにこれら施設の多くを指定管理者による運営に移行しているが、学芸員の存在を理由にそのほぼ総てが外郭団体である。財政負担を縮小し、府民・市民の負担を軽減するとともに、より愛される施設にするために外郭団体、民間を問わない公募による指定管理者の決定を望みたい。

【2】府・市は、これまでの対抗意識を捨て、府民・市民が共に利用できる施設運営、参加できるイベント開催を心掛け、財政負担を軽減せよ。

府内における市町村立施設も含めた一元管理を視野に入れるとともに、例えば、両者が継続的に行っているプログラムの提供（文楽・能・狂言・歌舞伎等）を共同で行うなど、利用者（府民・市民）の立場に立った連携を考えるべきである。

3. 府・市議会改革について

現在の都道府県、政令指定都市議会は、多数の議員を抱え、議員にかかる経費を含め多額の予算を費消しているが、その役割を十分果たしているとは言えない。例えば、議会質問を行政側が事前に用意するのも日常的に行われているようであり、最も住民に近いところにいる議員が提出すべきと思われる議案も首長側が提出している。ついては、以下の施策に早期に取り組むことを求める。

なお、大阪府議会が、知事による 2008 年度本格予算（財政再建予算）を審議する過程で、主要 4 会派が議員報酬と政務調査費をそれぞれ 15% ずつ削減する特例条例案を議員提案し、7 月 22 日に全会一致で可決、成立させたことについては、一定の評価ができる。

(1) 議員、議会は、自らの役割を明確にするため、「議会基本条例」を制定し、政策提言、行政監視等議会活動に努力せよ。

議会基本条例制定により、議会の透明性が高まり、首長側とのなれあいというべき慣行が是正され、とりわけ、首長側に反問権（議会で議員に逆質問できる権利）を認めることは議会と首長側との間に適度な緊張感を醸成することになり、議会活動の活性化が促されと考えられる。ついては、両議会における制定を期待する。

(2) 議会事務局は、議長の指揮下に置き、議会が本来の役割を発揮できるように人員、体制を強化せよ。

両議会事務局とも正職員数は少なく、更に調査担当となると市で 11 名、府で 24 名で、すべて他部局に異動になる一般行政職員で構成されており、目立った活動も見られない。このため、議員も首長部局に自らの要求を伝えているのが現状のようである。ついては、国会における議院法制局やアメリカ政府内における会計監査院（GAO）※に相当する部署の設置が望まれる。また、法制、会計に詳しい専門職の登用が必要で、採用も含めた実質的な人事権も議長に与えられるべきである。

※GAO（Government Accountability Office）

… 連邦議会の依頼を受けて連邦政府の政策を評価し、当該歳出を評価し、法的意見を表明する独立した超党派の組織。別名「議会の番犬」。

(3) 議会各派は、調査スタッフの充実に努め、政策を議会活動の中で具体化せよ。

議員による条例提案件数は、最近においては市で 1 件、府に至ってはゼロである。道州制において問題となる法令の上書き権についても、議員の方が地域の独自色を打ち出しやすいとも思え、議員の政策能力の向上は不可欠である。また、政務調査費については、透明性をより高めることは当然であるが、会派に拠出して、専任調査員を置くなど、本来の目的に沿った使途を目指すべきである。

以 上

平成19年度 都市経営改革委員会 活動状況

(役職等は当時)

平成19年

- 6月20日 第1回正副委員長会議
「本年度の活動方針について」
- 9月6日 大阪市交通局・経営企画室との意見交換会
テーマ：
1) 大阪市営交通事業の平成18年度決算について
2) 大阪市交通事業経営形態検討室における
地下鉄・バス事業の経営形態の検討進捗状況について
- 12月21日 第2回正副委員長会議
「都市経営改革委員会の今後の活動について」

平成20年

- 2月14日 東京地下鉄株式会社(東京メトロ)ヒアリング
講師：東京地下鉄株式会社 株式上場準備室室長 巻島 豊 氏
テーマ：
(1) 民営化を選択した理由
(2) 民営化へのプロセス
(3) 民営化による効果
(4) 今後の東京メトロの課題等
- 3月13日 第3回正副委員長会議
「今年度の都市経営改革委員会活動成果のとりまとめについて」
- 4月4日 大阪市議員団有志との意見交換会
テーマ：
(1) 大阪市政改革に対する関西経済同友会の取り組み
(2) 都市経営改革委員会の取り組み
(3) これまでの市政改革への評価とこれからの市政の展望

平成20年度 大阪府・市経営改革委員会 活動状況

平成20年

- 6月20日 第1回正副委員長会議
「本年度の活動方針(案)および提言(案)の審議について」

6月30日	常任幹事会・幹事会にて 提言(案)「大阪府・市は大阪都市圏全体の成長力アップに 資する改革に取り組み！」を審議
-------	---

8月5日	提言「大阪府・市は大阪都市圏全体の成長力アップに 資する改革に取り組み！」 を記者発表
------	---

平成20年度 大阪府・市経営改革委員会 正副委員長およびスタッフ名簿

(敬称略)

委員長	佐藤 茂雄	京阪電気鉄道	CEO
副委員長	帯野 久美子	インターアクト・ジャパン	代表取締役
"	萩尾 千里	大阪国際会議場	社長
"	牧野 明次	岩谷産業	社長
"	南雲 龍夫	サノヤス・ヒシノ明昌	会長
"	山岡 俊夫	山岡金属工業	社長
"	岸 秀隆	監査法人トーマツ	パートナー
"	田村 英輔	晃稜	社長
"	岡橋 輝和	三井物産	執行役員関西支社副支社長
"	松田 憲二	ユアサM&B	社長
"	日根野 文三	日根野公認会計士事務所	所長
"	吉本 澄司	日本総合研究所	調査部関西経済研究センター所長
"	村尾 和俊	西日本電信電話	常務
"	澤 志郎	日本交通	代表取締役
"	長 恵祥	大林組	副社長
"	木下 博夫	阪神高速道路	社長
"	鈴木 恵一	日本政策投資銀行	関西支店副支店長
"	早瀬 萬里子	クロ・クリエイティブ・インターナショナル	代表取締役
"	播島 幹長	燦ホールディングス	会長
"	田中 成人	田中会計事務所	代表
"	沖津 嘉昭	日本証券業協会大阪地区協会	地区会長
"	細川 信義	エンゼル証券	社長
"	香川 芳江	香川メディカルグループ	理事長
"	桑村 文雄	桑村建築事務所	代表者
スタッフ	木村 靖夫	京阪電気鉄道	執行役員
"	櫻田 武	京阪電気鉄道	経営統括室総務担当課長
"	山田 有希生	京阪電気鉄道	経営統括室総務担当(秘書)課長
"	松原 潤	岩谷産業	社長室担当部長
"	加藤 忠広	山岡金属工業	週刊大阪新聞社代表主幹
"	壬生 裕子	監査法人トーマツ	法人職員
"	奈良 顕一	晃稜	取締役
"	松本 起久央	ユアサM&B	営業本部次長
"	船瀬 武資郎	西日本電信電話	総務部企画担当課長
"	日柳 嘉孝	大林組	建築企画部
"	平田 修身	阪神高速道路	経営企画部次長
"	沖森 考陽	日本政策投資銀行	関西支店企画調査課調査役
"	的羽 元司	燦ホールディングス	取締役総務部長
"	川口 武史	田中会計事務所	事務局長
"	飯島 一夫	日本証券業協会	大阪地区協会事務局長
"	足立 勝洋	エンゼル証券	営業部シニアコンサルタント
"	田邊 健二	香川メディカルグループ	事務局長
代表幹事スタッフ	紀ノ岡 幸次	関西電力	秘書室マネジャー
"	廣瀬 茂夫	三井住友銀行	経営企画部部長
"	伊藤 史匡	三井住友銀行	経営企画部金融調査室室長代理
事務局	斉藤 行巨	関西経済同友会	常任幹事・事務局長
"	梅名 義昭	関西経済同友会	上級調査役
"	野畑 健	関西経済同友会	企画調査部課長
"	谷 要恵	関西経済同友会	企画調査部主任