

小池都政—石原・猪瀬・舛添都政との政策的な違いは何か

宮本 知樹

公益社団法人 東京自治研究センター副理事長

小池都政は劇場型政治という政治手法と、東京オリンピック競技施設見直し、築地市場の豊洲移転等に注目が注がれているが、その政策の面では以前の都政との違いはあるのだろうか、あるとすればそれは何だろうか。

「東京大改革」を掲げる小池都政にとっては、「改革」そのものが自己目的として必要となっているので当然「違い」は強調されている。東京都知事選挙は、マスコミが注視して報道する劇場型が長年にわたり続いており、従って継続や安定では無く改革が旗印とならざるを得ない。

しかし一方で政策には継続性がどうしても必要である。何故なら、そもそも行政には計画的・安定的な執行が必要であり、利益を追求するために商機を捉える組織とは違う存在意義があるからだ。

政策の変更は単年度では難しいし、多くの懸案事項や今後の不透明さもある中で、短期間のうちに「東京大改革」の方向性、或いはその全体像が見えたとは言いがたいが、知事就任以来この間に発表された「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020に向けた実行プラン～」(以下「2020実行プラン」)

」の策定と「平成29年度東京都予算」の編成の中から、それを見てみたい。

1. 「2020実行プラン」は改革か、継承か？

「2020実行プラン」は、第1章「都民FIRST(ファースト)の視点で、3つのシティを実現し、新しい東京をつくる」と題する政策編、第2章『「FIRST戦略」が示す、首都東京の成長戦略』と題する成長戦略の数値目標編、第3章「東京のFUTURE 明るい東京の未来像の一端を描く『Beyond2020』～東京の未来に向けて～」という東京の未来像編、から成る3部構成となっている。

舛添前知事時代の2014年12月に発表された「東京都長期ビジョン～『世界一の都市・東京』の実現を目指して～」(以下「長期ビジョン」)と比較すると、第2章「成長戦略」と、第3章「東京の未来像」が新たに付け加えられている。第2章「成長戦略」は政策そのものというよりは、「都内GDP94.9兆円→120兆円」「外国人旅行者数1189万人→2500万人」「都民の生活満足度54%→70%」「世界の都市ランキング3位→1位」という数値目標と、そのための戦略を「金融」「イノベーション」「誰もが活躍」「最先端技術」等としている。政策というより目標であり、矢というよりのである。また、第3章「東京の未来像」は20代～30代の若手職員によるワークショップにより、ブレイン・ストーミングで策定されたが、2060年までの人口推計とも

みやもと ともしき

2011年、自治労東京都本部中央執行委員長、連合東京副会長、東京都公務員関係労働組合連絡会議長。2017年より公益社団法人東京自治研究センター副理事長。

に、「宇宙旅行が実現し超音速旅客機が就航する」未来社会の東京都の姿とそこにおけるライフスタイルを描いており、政策というより未来への夢というべきであり、現在進行中の小池都政の政策とは次元と時間軸が違う。

そこで、第1章「3つのシティを実現、新しい東京」を中心に、舛添前知事の「長期ビジョン」と比較して、その違いがあるのかどうかを検証してみたい。この章は、「セーフシティ」として防災・インフラ整備、まちづくり等、「ダイバーシティ」子育て・高齢者・障害者など福祉と医療の充実、誰もが活躍できる人材育成やスポーツ振興など、「スマートシティ」エネルギー、環境、国際金融・経済都市、観光・芸術の振興など、政策を3つの「シティ」に束ねている。これに分野横断的な政策の展開として、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の成功に向けた取り組み」「多摩・島しょの振興」を加えている。

韻を踏んだ「3つのシティ」のネーミングは実に上手いが、其々の「シティ」には7本から8本の政策の柱があり合計で23本の政策の柱がある。一方で「長期ビジョン」は、25の政策指針を八つの「都市戦略」に束ねている。結論から言うと、「長期ビジョン」で示された25の政策指針の中で廃案となったものは無く、その方向性は「2020実行プラン」に継承されている。例えば舛添前知事時代に批判のあった都市外交はトーンが下がるなど、現時点での見直しによりそれらに強弱をつけた上で「3つのシティ」に再編成し直し、小池カラーを加えたということが言える（「長期ビジョン」と「2020実行プラン」の関係性は図1参照）。極めて短期間のうちに長期計画を策定したのは実に迅速であったが、基本的には政策の多くは改革というよりも継承であり、その先に選挙時の公約などの小池カラーを接ぎ木していったといえる。

その小池カラーの目玉と言うべき「待機児童対策」「高校無償化」「無電柱化」等については、次の「平成29年度東京都予算」で触れることにしたい。

II. 「平成29年度東京都予算」

予算規模は堅調だが「メリハリ」を強調

大きく変わったのは、予算案そのものよりも予算編成の手法であったが、まずは予算案の全体像を見てみたい。一般会計の予算規模は6兆9,540億円（前年度比▲570億円、▲0.8%）と5年ぶりの減となり、都税収入も5兆911億円（前年比▲1,172億円▲2.3%）となった。都税収入は法人二税の占める割合が高いため景気変動の影響を受けやすく、企業収入の減少が反映している。とは言え、起債依存度は4.3%（前年度比▲0.7%）と国家予算（一般会計当初予算）の35.5%、地方財政対策（通常収支分）の10.6%に比べるとかなり低く、起債残高も5.6兆円（税収比1.1倍）と国の865兆円（同15.0倍）、地方財政対策の195兆円（同5.0倍）に比べて圧倒的に少なく、概ね堅調といえる。これは小池都政下で突然そうなった訳ではなく、過去の積み重ねの結果でもあるし、バブル末期の公共投資の結果による財政再建が課題であった青島都政、石原都政1期目より恵まれた状況からのスタートであった。

予算の内容だが、政策的経費である一般歳出は5兆642億円（前年度比▲0.6%）と5年ぶりの減であるが、「総ての事業の総点検を実施し、（中略）無駄の排除を徹底する一方で、明るい東京の未来をつくるための投資を積極的に行い、（中略）メリハリのある予算配分」をしたとしている。この「メリハリ」の「メリ」は、約4800事業に終期を設定し、終期が到来した事業の事業評価による見直しのPDCAサイクルにより、890事業の評価結果公表し、574件の見直し・再構築により720億円の財源が捻出された。新規事業382件の立ち上げを「ハリ」としている。知事査定による削減額は330億円であるが、それ以前に「知事交代にともない出来る限りの見直しを行う」ことを指示し、財務局による査定、各局からの積み上げ段階からの取組の結果であろう。また、現状の起債依存度と起債残高からすれば、起債により予算規模を大きくし「ハリ」の部分を大きくすることもできたはずだが、あえてそうせずに

1 「東京都長期ビジョン」と「2020年に向けた実行プラン」との関係

- 「東京都長期ビジョン」が示す政策の大きな方向性を継承
- 「東京都長期ビジョン」の現行の3か年の実施計画（平成27年度から平成29年度まで）に代わる新たな計画として策定

セーフシティ

もっと安全、もっと安心、もっと元気な首都・東京

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| (政策の柱1) 地震に強いまちづくり | (政策の柱5) まちの安全・安心の確保 |
| (政策の柱2) 自助・共助・公助の連携による防災力の向上 | (政策の柱6) まちの元気創出 |
| (政策の柱3) 豪雨・土砂災害対策 | (政策の柱7) 多摩・島しょ地域のまちづくり |
| (政策の柱4) 都市インフラの長寿命化・更新 | |

ダイバーシティ

誰もがいきいきと生活できる、活躍できる都市・東京

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| (政策の柱1) 子供を安心して産み育てられるまち | (政策の柱5) 誰もが活躍できるまち |
| (政策の柱2) 高齢者が安心して暮らせる社会 | (政策の柱6) 誰もが優しさを感じられるまち |
| (政策の柱3) 医療が充実し健康に暮らせるまち | (政策の柱7) 未来を担う人材の育成 |
| (政策の柱4) 障害者がいきいきと暮らせる社会 | (政策の柱8) 誰もがスポーツに親しめる社会 |

スマートシティ

世界に開かれた、環境先進都市、国際金融・経済都市・東京

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| (政策の柱1) スマートエネルギー都市 | (政策の柱5) 交通・物流ネットワークの形成 |
| (政策の柱2) 快適な都市環境の創出 | (政策の柱6) 多様な機能を集積したまちづくり |
| (政策の柱3) 豊かな自然環境の創出・保全 | (政策の柱7) 世界に開かれた国際・観光都市 |
| (政策の柱4) 国際金融・経済都市 | (政策の柱8) 芸術文化の振興 |

分野横断的な政策の展開

※分野横断的な政策の展開は、「セーフシティ」「ダイバーシティ」「スマートシティ」で掲げた政策を再掲

東京2020大会の成功に向けた取組

- | | | |
|------------------------|--------------------|------------|
| ● 大会競技会場・選手村の整備 | ● バリアフリー化 | ● 産業振興 |
| ● ラグビーワールドカップ2019™との連携 | ● ボランティア活動の推進 | ● 被災地復興支援 |
| ● 大会開催気運の醸成 | ● 文化プログラム | ● 環境対策 |
| ● アスリートの発掘・育成・強化 | ● オリンピック・パラリンピック教育 | ● テロ・防災対策 |
| ● 障害者スポーツの推進 | ● 多言語対応 | ● 交通ネットワーク |

多摩・島しょの振興

- | | | |
|-------------|------------------------|-----------------|
| ● 産業振興・産業集積 | ● 文化政策の推進 | ● 交通インフラの整備 |
| ● 農林水産業振興 | ● スポーツ振興 | ● 防災対策 |
| ● 観光振興 | ● 教育の充実 | ● 福祉・医療サービスの拡充 |
| ● 自然環境の保全 | ● 多摩ニュータウンをはじめとする地域の再生 | ● 島しょ地域の更なる魅力創出 |

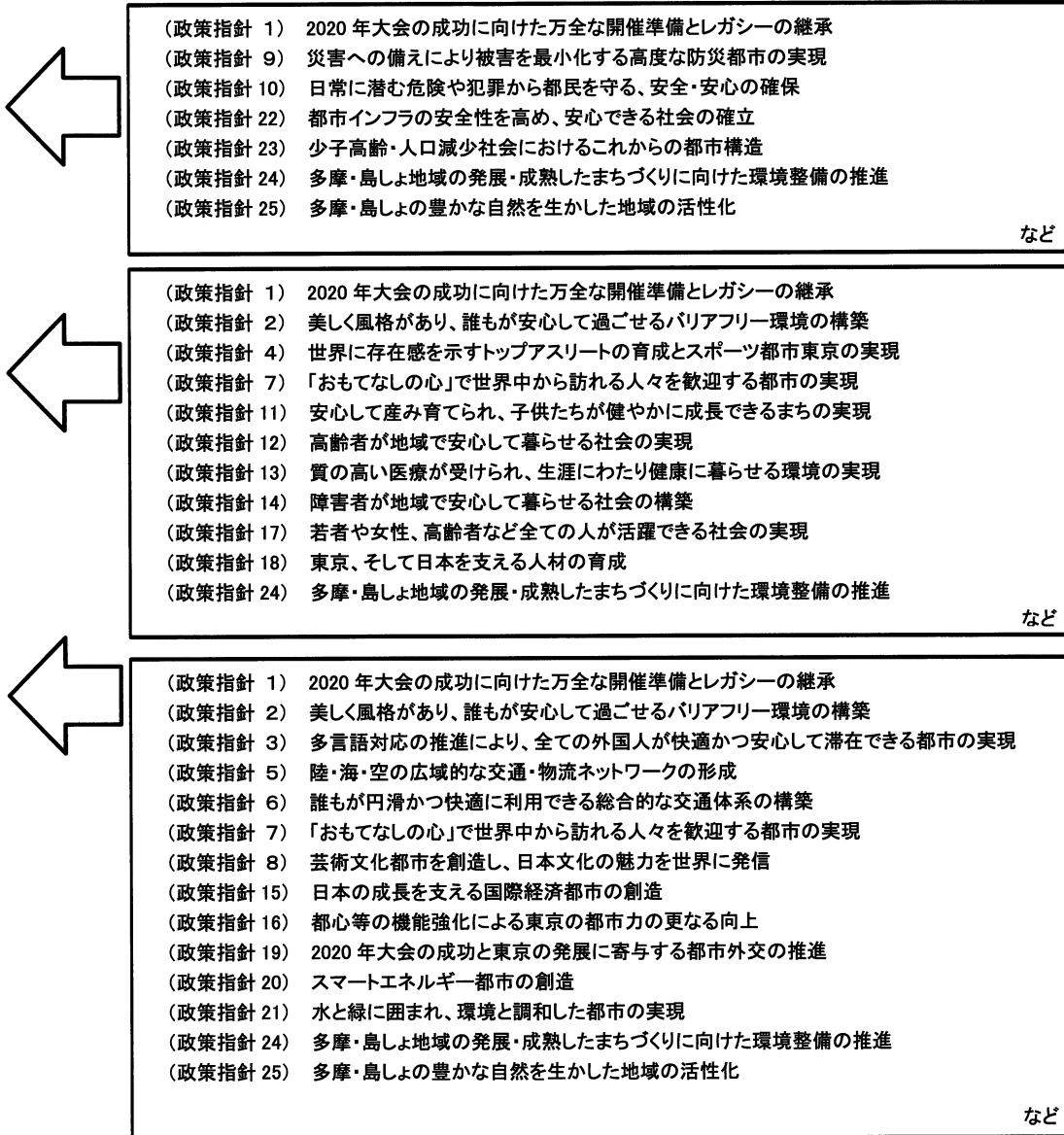
「メリ」を強調する予算規模としたのだろう。

しかし、事業評価自体は既に財政再建後から導入されている制度であり（スクラップアンドビルドがPDCAに置き換えられたが）、小池都政で始めたものではなく強化を図ったということだ。ちなみに「メリハリ」のキャラクターとして登場した「メリーちゃん

とハリ君」も都庁職員の作であるが、予算編成自体も都庁全体の努力であるし、小池カラーにより「メリハリ」をつけたという「見える化」がより強化されたということだろう。方向性を変えるというよりは、「メリハリ」即ち枝ぶりを整理し、その上に目玉政策を接ぎ木したといえる。

東京都長期ビジョン

策定：平成26年12月 計画期間：平成27年度から36年度までの10か年
 東京が目指すべき将来像を『「世界一の都市・東京」の実現』とする、おおむね
 10年間の計画期間とする都政の大方針



※「セーフ シティ」「ダイバーシティ」「スマート シティ」と「東京都長期ビジョン」の主な政策指針の関係を示したもの

豊洲移転とオリンピック準備の 積み増しは先送りに

移転か否かの判断が先送りされた豊洲新市場への移転経費は、予算化されていない。この後の移転の是非の決定や、事業者との協議に伴い補正予算が必要となる。

基金への積立は3092億円を積み立て、目玉政策として待機児童解消など福祉充実のための「福祉先進都市実現基金」に2,035億円、新設した「無電柱化推進基金(仮称)」に700億円、同じく「イノベーション創出基金(仮称)」に300億円を積み立てている。

「都民ファーストでつくる「新しい東京」～2020年に向けた実行プラン～
平成29年度予算化状況

「2020年に向けた実行プラン」の平成29年度事業については、100%の予算化を図り、
全会計で総額1兆4396億円を計上しました。

3つのシティ 政策の柱名	予算額
セーフシティ ～もっと安全、もっと安心、もっと元気な首都・東京～	8,404億円
政策の柱1 地震に強いまちづくり	3,955億円
政策の柱2 自助・共助・公助の連携による防災力の向上	621億円
政策の柱3 豪雨・土砂災害対策	814億円
政策の柱4 都市インフラの長寿命化・更新	1,580億円
政策の柱5 まちの安全・安心の確保	82億円
政策の柱6 まちの元気創出	732億円
政策の柱7 多摩・島しょ地域のまちづくり	621億円
ダイバーシティ ～誰もがいきいきと生活できる、活躍できる都市・東京～	3,526億円
政策の柱1 子供を安心して産み育てられるまち	1,029億円
政策の柱2 高齢者が安心して暮らせる社会	346億円
政策の柱3 医療が充実し健康に暮らせるまち	103億円
政策の柱4 障害者がいきいきと暮らせる社会	338億円
政策の柱5 誰もが活躍できるまち	220億円
政策の柱6 誰もが優しさを感じられるまち	537億円
政策の柱7 未来を担う人材の育成	377億円
政策の柱8 誰もがスポーツに親しめる社会	575億円
スマートシティ ～世界に開かれた、環境先進都市、国際金融・経済都市・東京～	5,577億円
政策の柱1 スマートエネルギー都市	761億円
政策の柱2 快適な都市環境の創出	1,046億円
政策の柱3 豊かな自然環境の創出・保全	395億円
政策の柱4 国際金融・経済都市	374億円
政策の柱5 交通・物流ネットワークの形成	2,102億円
政策の柱6 多様な機能を集積したまちづくり	221億円
政策の柱7 世界に開かれた国際・観光都市	441億円
政策の柱8 芸術文化の振興	238億円
総計	1兆4,396億円

※事業費は、一般会計、公営企業会計などを含む全会計分です。
※各シティ及び各政策の柱は再掲事業を含めた金額です。

一方で「東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金」への積み増しは57億円に留めており、同残高は3,525億円となる。

逆に取り崩したのは、「3つのシティ」実現のためとして339,4億円。結果として基金総額は、「2020実行プラン」に合わせて「3つのシティ」に体系を整備した基金1兆2,806億円と、財政調整基金6,229

億円を併せて総額1兆9,035億円となった。

小池カラー、その目玉政策はどうなったか

まずは「2020実行プラン」の「3つのシティ」の29年度事業の予算化率が100%、全会計総計で1兆4,396億円であることが前面に打ち出されている。(図2参照) その中で目玉政策と言うべきものを

幾つか見てみたい。

まず、「無電柱化」については29年度は推進、啓発、調査等で251億円だが、前述の通り基金として700億円を積み立てたので、今後の条例化後に取り崩し執行を図ることとなるだろう。

また、「高校実質無償化」には138億円が計上されているが、これは新制度ではない。現在の「私立高等学校等特別奨学金」等を拡充し、年収760万円未満の世帯まで都内私立高校の平均授業料の額を支援する。これにより負担軽減の対象となる保護者は現在の4万4680人から5万1600人に拡大する。

同様に、「待機児童対策」の重要な目玉である「保育士の人材確保・定着の支援」298億円も、舛添前知事の目玉政策に予算を上乗せした。「保育士等キャリアアップ補助制度」は、保育士の人手不足を解消することが喫緊の課題として、劣悪な処遇の改善の必要性から保育士一人当たり月額賃金2万3千円(モデルケース)を上乗せするための補助金として設計された。今回、更に2万1千円を上乗せし、4万4千円に補助を拡大するというものだ。

やはり目玉政策と言っても、突然の制度設計により新制度が直ちに立ち上がるものではない。必然的にやらなければならない予算措置であっても、単年度ではなく長期的な展望に基づく計画と制度設計が必要であるし、特に補助金の場合は実際に改善につながったかを検証していかなければならないからだ。

安定的な滑り出しではあるが、 今後の不安要素は？

全体として堅調に見える予算ではあるし、投資的経費も13年ぶりにマイナス2.1%の減となっているが、この先行きは簡単ではないだろう。まずは、オリンピック・パラリンピックの負担も今後膨らむことが想定されるし(本稿執筆中の5月中旬時点では都外開催の仮施設は東京都が負担すると小池都知事が表明しているが、開催費用を含めた今後の負担の全体像はまだ見えていない。なお、現在の「東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金」では仮施設の負担は使用目的

となっていないため、都議会による条例改正が必要となる)、豊洲移転に至っては方向性も不透明であり、先送りしているが巨額の補正予算も想定される。

また富裕に見られがちな東京都だが、その構造的な課題である「急速に進む少子高齢化社会への対応」等で今後は歳出が必然的に拡大する。今後の社会保障関係費は毎年平均で約300～400億円増加し、今後23年間で累計約9.5兆円増加と推計されている。また、社会資本ストックの維持更新の為には毎年平均約1400億円増、23年間の累計で3.2兆円が必要と試算されている。

一方、歳入面でも都税収入は法人二税の占める割合が多く、景気変動の影響を受けやすいため不安定である。リーマンショックの際には1兆円の減収であったが、実態の無いアベノミクスの破綻が明らかになった時は、どれほどの影響があるだろうか。

また、国の一方的な税制改正による都からの「財源召し上げ」は、H20年度から約2.2兆円に達しているが、これに対する反対のトーンは少し下がっているのではないかと気になる。

大きく変わったのは予算編成のプロセス

各局の予算要求や、財務局による予算査定の結果をホームページで公表する等、予算編成プロセスの「見える化」は意識的に進められた。小池知事本人は、知事査定の際にタブレットでペーパーレス化を進めたことを強調していた。

しかし何と言っても今回の目玉は、都議会各派からの復活要望を廃止し、小池知事本人が各種団体や区市町村からの予算要望を受け、その場面をメディアに公開しインターネット中継で配信したことだろう。「旧来の与党主導の利権」を廃止する姿を演出し、まさに劇場型の予算編成であった。

ちなみに筆者もこの団体要望の場面で、連合東京の予算要望の際に、待機児童対策の柱としての保育士の処遇改善を要請した。その時、カメラを前にして小池知事本人がこちらに向き直り、強い目線で一言「それはやります!」と断言した。「これは今まさに、劇場の中にいるのだ」と感じた瞬間であった。

III. 小池都政、違いは政策よりも政治手法

政策面では「東京大改革」なのだろうか？

結論から言うと、前述の通り小池都政は(現在までのところ)政策面においては、「改革」よりも「継承」した上で、枝ぶりを整理し小池カラーを接ぎ木しているといえる。変化したのは政策よりも政治手法である。

そもそも、都政の継続性から見れば、短期間でその方向を変えることは困難なことではある。その多くが補助金として執行され基礎的自治体との協力・連携が不可欠である都の事業は、其々の計画に基づいた制度設計があり、突然に根本から変えるのは困難であるし混乱も伴う。「継承」は悪いことではなく、(冒頭の通り)政策には継続性が必要であり、行政には計画的・安定的な執行が必要である。

政治家は往々にして後世に名が残る「大事業」を成し遂げようとするし、「劇場型」の政治家は「大改革」をスローガンにする。本来、長期的・計画的・安定的な財政運営と執行が必要な行政が、「劇場型」の「大事業」を止めることができず実行した失敗例がバブル末期の臨海部開発、新銀行東京などであろう。豊洲新市場もまた石原都政時の「劇場型」政治の産物といえる。劇場にはスポットライトの当たる明もあるが、その影となる暗もある。

では何が政策面における「東京大改革」になり得るのだろうか？それは華々しい新事業よりも、超少子高齢化をはじめとする今後の東京が抱える構造的な課題への計画的対応ではないか。「首都」「一極集中」「富裕団体」として語られることも多い東京だが、そこに住み生活し働いている住民がおり、全国の中でも過酷な物価・住宅環境・遠距離通勤・保育や介護の不足などに耐えている。イノベーション等を華々しく目玉政策にしても、そもそも失敗した時のセーフティネットが無くては進まないだろう。改革するべきことには当然改革が必要だが、身体に例えるなら悪い所があった時に手術自体を目的にするのではなく、様々な療法を検討することが必要だろう。劇場型の「外科手術」的な対応だけではなく、「体質改善」的な地道で長期的な努力が必要であり、その先に東京大改革があるので

はないだろうか。

新たな行政改革「2020改革」の行方は？

今後の改革としては、今年末あるいは今年度末に向けて「しごと改革」「見える改革」「仕組み改革」の三本柱からなる行革を進めるが、それは旧来の「削る」「減らす」行革ではないとしている。その手法としても、上からのマイナスシーリングを取らないとしているが、現段階ではまだその方向性はよく分からない。

小池都知事はこの間、8時退庁、イクボス宣言など職員の働き方改革には熱意を示してはきたが、何故に長時間残業になると理解しているのだろうか。勿論過去の人員削減による体制の問題もあるし、仕事の進め方の課題も、巨大組織故の課題もある。もう一つ大きな原因は、事業のアウトソーシングにより現場を知っている職員が少なくなり、かつ昇任時の局間異動などのジョブローテーションによるエキスパートの人材不足など、人事制度のあり方の根幹にかかわる問題がある。これも体質改善的な課題であり、外科的手術による継ぎ接ぎは難しいだろう。

基本的に都庁職員は優秀であり、4年間に3人も知事が変わるという事態の中でも都政は進んできた。劇場型の政治に対しても、それをそのまま執行するだけではなく、長期の視点で計画的・安定的な行財政を継続していくよう進言し執行するのが行政に携わる者の役目だろう。しかし、二元代表制のもう片方も知事が制圧しようとする政治の下で、その立場は困難を伴う。今後の小池都知事と東京都職員との関係性が気懸りである。

ところで、「劇場型」という表現については、同窓生の演劇人から怒られた。「本当の劇場は、善玉と悪玉だけではない、もっと奥が深い」のだと。■

《参考文献》

東京都政策企画局計画部計画課編集(2016年)『都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020に向けた実行プラン～』、同(2014年)『東京都長期ビジョン～『世界一の都市・東京』の実現を目指して～』、東京都財務局主計部財政課(2017年)『平成29年度(2017年度)東京都予算案の概要』