

大阪維新の会による大阪市財政運営の実態 人口一人当たり歳出・歳入データを用いた 他都市比較による分析

吉 弘 憲 介

本稿要旨

2010年に大阪府で組織された地域政党、大阪維新の会は、2010年代、大阪府内及び一部近畿圏にその政治的プレゼンスを拡張した。一方、同時期の大阪市における財政運営の実態をデータで示して整理した研究は少ない。本稿では、これら研究の間隙を埋め、大阪市内での大阪維新の会の政治的支持の拡張と、実際に行われた行財政改革との関係を明らかにする。

大阪維新の会が大阪市において政権を取った2011年以降、行財政改革における主たる方向性として、次の3つが打ち出された。

1. 累積債務問題への対応
2. 人件費を中心とした削減
3. 大阪維新の会が定義する公務員組織・外郭団体・住民組織・政党政治によって形成される既存の利権組織「中之島一家」＝「古い統治構造」の解体

この方針に応じて、現実の財政運営も変化している。歳出構造では、2012年以降に急激な人件費水準の低下、新規起債の抑制と公債費の増加による債務残高の縮減が行われた。これにより、住民一人あたり歳出で極めて高い水準であった人件費は、政令市平均の標準偏差1単位分低下している。一方、公債費については、逆に平均値を大きく逸脱する水準で上昇した。この結果、大阪維新の会が政権を取った時期を挟んでも、大阪市の歳出水準は20政令市と比較して、相対的に高い水準でありつづけた。地方税収の規模は、大阪維新の会成立以前から、政令市の中では高い水準であり、政治的影響を読み取ることは難しい。

公債管理を通じた均衡財政主義的運営と、人件費の抑制に続き、官から民へのスローガンのもとに行われた委託費改革は、財団法人等への特定随意契約による委託費の割合を下げた。同時に、競争入札における営利団体の割合が低下し、逆に特定随意契約においてそ

の割合が増加するという結果を生んだ。2017年度の委託費は、半分が民間営利企業により受注されており、その割合は維新政権以前であった2010年度から1割以上上昇している。

以上のような、「古い統治構造」の破壊としての性格を持つ一連の行革は、旧来の統治構造の外側にいる人々、つまり都心回帰する新興住民の間でその支持を広げていったのである。

1. 本稿の問題意識 大阪維新の会による財政運営の実情をどのように検討するべきか

2010年に、大阪府議会・大阪市議会・堺市議会の自民党会派から分離する形で成立した大阪維新の会は、橋下徹大阪府知事（当時）の発信力を背景に、急速に大阪における政治的プレゼンスを拡張していった。

実際、大阪府内の市町村43市町村中15人が大阪維新の会に所属しており、地方首長は無党派的であるとされる現在の日本の地方政治においては⁽¹⁾、異質な状況を呈している。また、近年では兵庫県知事選挙において、兵庫県議会の自民党が分裂選挙となるなか、大阪維新の会が推薦する元大阪府財政部長が県知事として当選するなど、近畿圏において大阪維新の会の政治的権力は高まりつつあるといえる。

本稿では、2010年代以降の大阪市における大阪維新の会の政治的プレゼンス拡大の背景として、実際の財政運営がどのような形で行われたのかを確認し、同党の政策評価を試みたい。なお、大阪維新の会による財政運営に関して、包括的に論じたものは、党自身による評価や⁽²⁾、都構想に関連しての分析を除くと少ない⁽³⁾。また、近年、日本の都市財政に関する包括的な研究そのものも減少していると考えられる⁽⁴⁾。そのため、本稿では大阪市のみの財政データだけでなく、政令市平均値と大阪市と同等の人口規模を有する横浜市と名古屋市との比較分析によりその特徴を明らかにする。元大阪府知事の橋下徹氏が市

(1) 石上（2018）p.1などを参照。

(2) 大阪維新の会自身の評価としては、大阪維新の会（2015）等を参照。

(3) さしあたり、森（2019）などが挙げられる。

(4) コンパクトシティ論や公共施設管理等の面から論じたものを除けば、都市財政そのものに注目して研究を行っているものとして、近年の研究では2010年に西堀喜久雄や金澤史男らが行ったグローバリゼーションと都市財政の検討や、大阪市と東京特別区との比較を試みている町田（2018）など一部にとどまり、必ずしも積極的に行われているとはいえない。

長となった2011年を画期とした、大阪市における歳出入構造の変化から、大阪維新の会の下で現実にはいかなる財政運営が行われ、それがどのようなインパクトをもたらしたのか明らかにしていくこととしたい。

橋下徹氏が市長に就任した後、大阪市議会の議事録を確認していくと、市財政運営に関するいくつかのキーワードが見て取れる。1つ目は、大阪市における公債残高への批判と、無駄な公共投資への批判である。同種の議論は、氏が大阪府知事時代に、大阪市沿岸部における開発事業を原因として積み上がった累積債務への問題に言及する形で述べられた「破産会社の社員」発言にも集約されている。大阪市議会において橋下市長（当時）が、大阪市の累積債務の減少が実質的なものではないと批判する形でこの論点が現れている⁽⁵⁾。

2つ目は、こうした累積債務を背景にして、公務員組織の政治的立場や身分保障の状態が非効率性の温床であるとする主張である。財政支出が非効率的、つまり無駄があるため、その無駄を生み出している中で公務員組織が既得権益集団となり非効率性を生じさせてい

(5) 例えば、2012年10月15日開催の市議会において橋下徹市長（当時）は、「この点について議会の皆さんに御認識していただきたいことは、前市長時代に大阪市は市債がどんどん減っていると、一方、大阪府は府債がどんどんふえているということを前市長がしきりにいろんなメディアで公言をしていたこともあります、（中略）これまで大阪市はどんどん減ってきた、大阪府はふえている、これは全くの誤りです。」と発言している。

ると批判する論調が、就任当初の議会での発言などでも確認できる⁽⁶⁾。また、公務員（特に公務員組合運動に結びついた）の活動に付随した住民活動や財団法人への事業を一種のレント（既得権益）として批判する点も特徴的であったといえる。

3つ目は、「財政の無駄」の象徴たる累積債務や、それを生み出した公務員の労働環境への批判から、公共サービスの供給主体を民間に変更することで、効率化を達成するという言説である⁽⁷⁾。この言説の源流は、サッチャーやレーガンといった1980年代の政治家に遡ることができるが、2010年代の大阪市財政において展開された論調もこれと同質のものであったといえる。

この3点を軸に、大阪市財政に生じた構造的な変化がどのようなものだったのかを、いくつかの統計情報を整理することで実証的に明らかにする。

歳出入の分析では従前の都市間比較研究で用いられてきた、性質別あるいは経費別の百分比や増減、実額推移でなく、人口一人あたり性質別歳出をもちいる。また、大阪市の特

(6) 2012年1月11日第4回定例会における坂井良和議員に対する橋下徹市長（当時）の答弁などがある。やや長いが、ここで引用しておく。「中之島一家の解体ということですが、まあこれは一からつくり直すしかありません。もうすべてリセットしましょう。不連続へ挑戦するのが政治です。今までの大阪市役所がやってきたこと、いいところはしっかりと継承しますけれども、やっぱりリセットすべきところはリセットする。この大阪市役所の庁内、またこの議会内でしか通用しないようなことはもうやらない。外に出てどう感じるのか、市民がどう感じるのか、国民がどう感じるのか、常にそこにアンテナを張りめぐらして、この市役所内、議会内でしか通用しないような価値観はすべて捨て去って、新しい価値観のもとに新しい体制をつくり上げていく。これは大阪市役所だけでなく、全国の自治体に必要なことだと思っております。ですから、住民自治のあり方を根底から変える。もうおっしゃるとおりです。必要な公共的な活動のみ事業補助を行う。当たり前です。もう不明朗なお金の流れ、市役所からの補助金が、それが政治活動のお金なのか、現職市長の選挙のためのお金なのか、本当に行政上のお金なのか、全くわからないような状況になっているところもありますので、ここをしっかりと明確なルールを設けていきたいと思っております。社会構造を転換していく、いわゆる地域社会というものを変えていく、構造を変えていく、これが今の日本に必要なことというふうに思っております。特に、固定化される、そういう仕組みというものは停滞を招く、沈滞を招く。やはり流動化。今の地域団体、地域の活動されている団体の構成メンバー、非常に固定化されてるんじゃないでしょうか。世代間の流動性というものがなくなってしまうように見受けられます。ですから、これからいろいろ大阪市役所の政策というものを見直して、この若い世代が地域活動に入ってこれる、若い世代に光を当てるような、そういう新しい仕組みというものを模索しながら、ただし高齢者世代を切り捨てるかそういうことではありません。循環型——これはお金が循環する、エネルギーが循環するというのではなくて、世代のエネルギーが循環するという意味での循環型の新しい住民自治モデルというものを模索していきたいというふうに思っております。」

(7) 例えば、吉村・松井・上山（2020）第1章における民営化活用の成果に関する主張が象徴的といえる。

徴や、時間的経緯の影響をみるために政令市20市で同様のデータを作成し、大阪市財政の相対的水準の評価を試みる。大阪維新の会が首長選挙で勝利した2011年以前と以後の比較についても、一人当たり性質別歳出のデータに基づいて、政令市内の偏差に注目した分析を行うこととする。

また、財団法人や住民団体に対する既得権益として捉えられている委託費についても、大阪維新の会所属の首長の登場以前と以後で、その構造がどのように変化したのか、2010年度と2017年度の二時点間のデータ比較を用いて実証的に明らかにすることとしたい。

本稿は、まず、大阪市における選挙行動をもとに、大阪維新の会の支持が、市議会、首長、住民投票においてどのように広がり、拡張していったのかを確認する。続いて、大阪市における2011年以降の行財政改革の結果を歳出入の決算統計及び委託費の構造的変化をもとに分析する。

2. 大阪市における議会及び首長選挙における大阪維新の会の広がり

大阪府および、大阪市内における大阪維新の会の支持に関する先行研究は、大阪維新の会が一大争点として行った大阪都構想を巡る住民投票を軸として分析するものが多い。一方、大阪市議会選挙等を含め、2000年代後半以降、大阪維新の会が大阪市内でどのように支持を広げていったのかについて包括的に整理したものは少ない。ここでは大阪維新の会が大阪市内の各区において、時間経過に従ってどこでどれだけの支持を広げていったのか、また、それ以外の政党がどのような形で支持を減じていったのかを確認することとしたい。

大阪維新の会の躍進に関しては、政治学の分野から善教将大（2018）が『維新支持の分析』でまとまりのある研究を発表している。それによれば、ポピュリズムと揶揄されながら、大阪維新の会は大阪府内及び市内において、実際には広範な支持を獲得している⁽⁸⁾。善教は、こうした支持の広がりが熱狂的なポピュリズムではなく、投票者の合理的な選好によるものとの分析結果を提示している。また、鯨坂ら（2019）がまとめる都市社会学の

(8) ただし、民主主義は過去に、ファシズムや全体主義といったポピュリズム的文脈のなかで理解されていたという吉田（2020）の指摘は興味深い。その点で、大阪維新の会の政治姿勢を単純にポピュリズム的であると語ってもそれ自体は何らの構造的批判にならないことには意識的であるべきであろう。

近年の研究では、大阪市中心部（ここでは特に大阪御堂筋線なんば駅以北に位置する区）におけるタワーマンションの住宅供給の増加と、そこに居住する都心回帰したアッパーミドル層が多く住む区において、住民投票の賛成票率が高いことを指摘している。

本稿では、この鯨坂らの仮説を継承しつつ、住民投票だけでなく2011年以降の市議会及び市長選挙の結果についても確認しておくことで、大阪維新の会の首長選挙及び、市議会選挙における支持構造が大阪市内において地理的に分割されていることを示しておく。

まず、**図1**は、大阪市内の2015年国勢調査に基づく250㎡メッシュの人口数を表したものである。

大阪市の人口集積は、2015年時点では相対的に中央から北部の区に広がっている。南部及び、南東部のエリアでは人口密度が低いエリアが広がっていることが指摘できる。また、2020年に行われた大阪都構想への賛否について、賛成票が上回った区と否決票が上回った区の人口数の推移を表した**図2**を見ると、総計の人口数では否決票を入れた区の人口のほうがいづれも多いものの、動態としては1980年から一貫して減少していつている。一方、賛成票を投じた区の人口数は、否決票の区にわずかに届かないものの、割合としてはフィフティフィフティに近づきつつあり、かつ動態を見る限り、2000年以降顕著に人口が増加している。

人口動態を各区の経済的活力の傍証として見るとすれば、大阪都構想へ賛成を示した区は大阪市内において経済的成長を享受しているエリアであり、反対を示した区はその逆というイメージを持つことになるといえる。ただし、後述するように、この二分法の整理には、いくつかの例外が存在していることに注意が必要である。

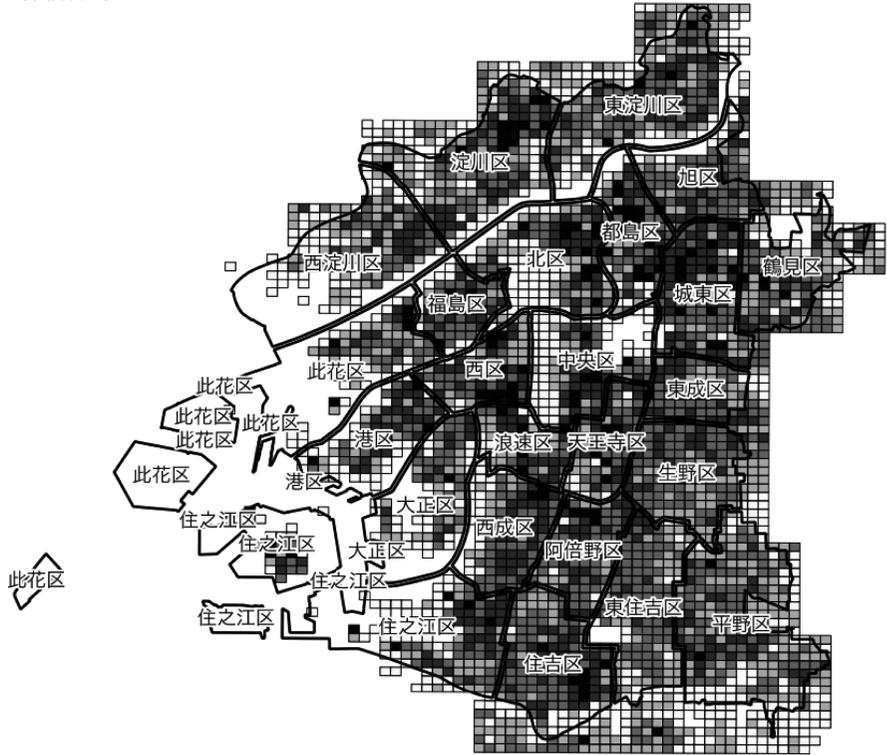
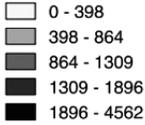
大阪都構想の賛否によって区の属性を検討してみたが、以下の**図3**で大阪市内における2011年以降の首長選挙と市議会選挙を加えて、同じように区別の支持の推移を確認しておく。大阪維新の会の支持は、こうした人口密度の高い区で傾向的に高く出ている。

この図から、大阪市議会選挙、市長選挙、2回の住民投票において、大阪維新の会に集まった票数を、それ以外の票数で除してインデックスを作成した。インデックスが1の場合、大阪維新の会単独でそれ以外の得票と同数であり、1を超える場合は維新の票数がそれ以外の得票を上回っていることを示している。

大阪府市の統合をめぐる「大阪都構想」に関する2回の住民投票において、得票傾向が地理的に偏るという主張は、これまでもなされてきた。ただし、古谷（2015）などが述べるような得票傾向の分離を、大阪の「南北格差」とするのは問題をやや単純化している。あえて地理的な面から述べるとすれば、大阪市沿岸部と浪速区、中央区、東成区以南にお

図1 2015年国勢調査にもとづく250㎡メッシュ内人口数

250㎡内人口（2015年国勢調査）



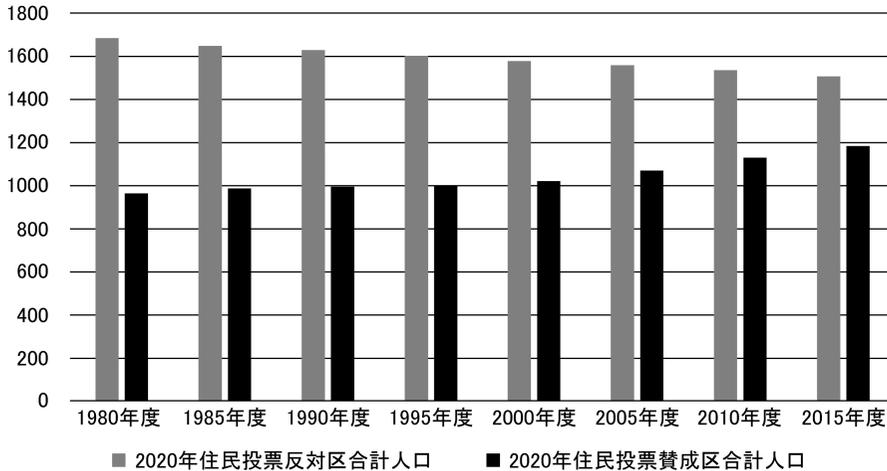
出所) 総務省e-Stat『HP：地図で見る統計情報』「国勢調査：2015年5次メッシュ」・「境界データ5次メッシュ世界測地系平面直角座標系・Shapefile」及び、国土交通省『HP：国土数値情報ダウンロード』「行政区域：世界測地系・大阪府・令和2年度」より筆者作成。

いて住民投票の反対票が上回った地域が広がっている。この分布を外れて、大阪都構想の反対票が多いのは旭区のみである⁽⁹⁾。

先程、問題をやや単純化していると述べたのは、大阪都構想に反対しているとされる「南部」が、経済的に停滞しているエリアであり、賛成区の多くが経済的に成長しているエリアであることを言説上に含んでいる点についてである。しかし、相対的に高所得者が

(9) この他、都構想選挙をめぐる分析については、ホワイトカラー／非ホワイトカラーと、成長／安定の4軸による都市地理学的観点から分析する水内（2015）などがある。丸山（2019）及び、山崎（2017）は、旧住民と新住民の間で判断に差が出たと分析している。この点は後述するように、大阪維新の会による現実の行財政改革の実際の影響を受けていることが確認される。

図2 大阪市24区における2020年住民投票賛否に基づく人口数（国勢調査）の変化



出所) 総務省e-Stat『都道府県・市区町村のすがた』「総人口」より筆者作成。

多い阿倍野区や天王寺区は、2回の都構想を問う住民投票で、いずれも反対票が上回った。ただ、この阿倍野区・天王寺区を除いて見た場合、大阪市24区内の経済的状況と都構想への賛否の関係性は一定の正の相関関係にあるといえる。

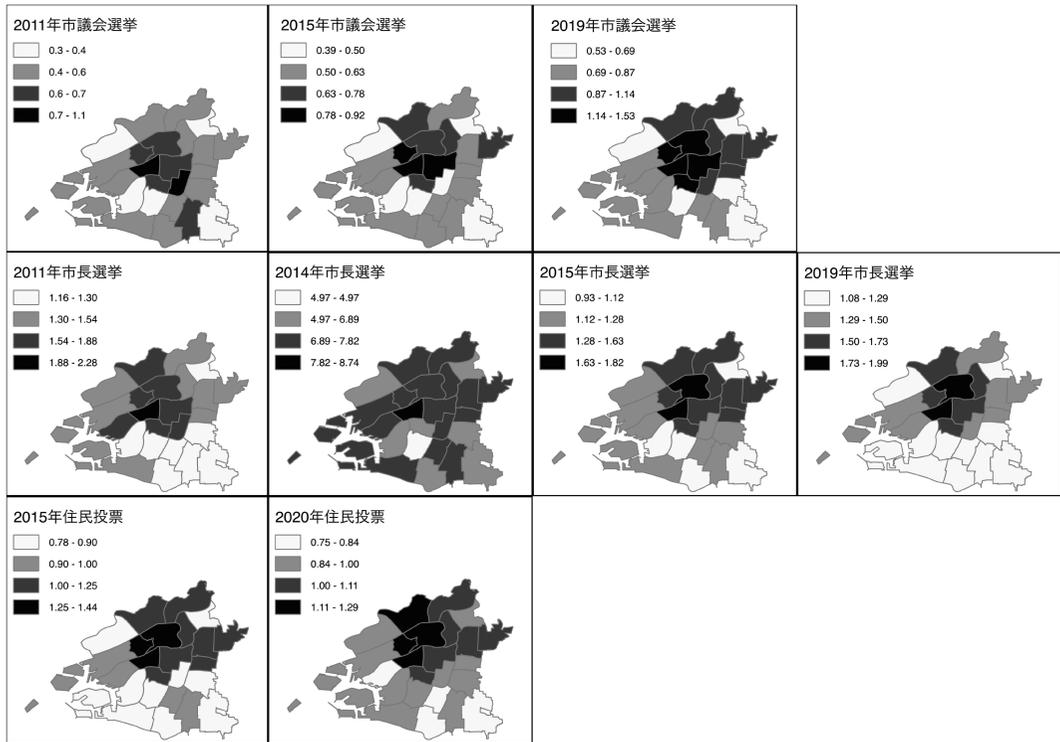
例えば、各区において産業別平均給与が全産業平均の140%を超える職種（電気・ガス事業、情報通信事業、金融保険事業、専門サービス業）の割合を、各区の所得水準を表す傍証的数値としておき、2020年の大阪都構想への賛否との相関を示した図4をみてもその結果は明らかである。

高収入職の占める割合が24区のなかで中央値を超える区は、天王寺区と阿倍野区を除いて、すべて都構想の賛成票が上回る区となっている。一方、高収入職が中央値以下の区では、逆に全てで都構想に対して反対票が上回る結果となっている。この両数値の相関係数は0.676 ($p < 0.001$) であり、一定の正の相関関係が存在している。

この住民投票の結果で示される大阪維新の会への区別の支持構成は、市議会や市長などその他の選挙における傾向と概ね似通っている。本来、分散傾向が高い市議会選挙においても、区によっては維新支持が他の政党と比較しても集中している。また、維新そのものが得票に占める割合は、2011年以降、一貫して高まっていることが確認できる。

こうした維新得票の強さは、市議会における選挙当選数だけでなく、当選順位別でも現れている。表1は、2003年から2019年までの大阪市議会選挙における各党の当選順位を記

図3 選挙種別・24区別での大阪維新の会支持割合の分布（維新得票／それ以外の得票数）



注1) 大阪維新の会への得票を死に票を含め合計し、それ以外の政党や支持についても同じく合計したもので除した数値。1を上回ると維新への支持が、反対支持を上回っていることを示している。

注2) 色階調は、第1四分位と第2四分位の境を平均値から標準偏差を除いたもの、第3四分位と第4四分位は平均値に標準偏差を加えた数値を閾値にとっている。

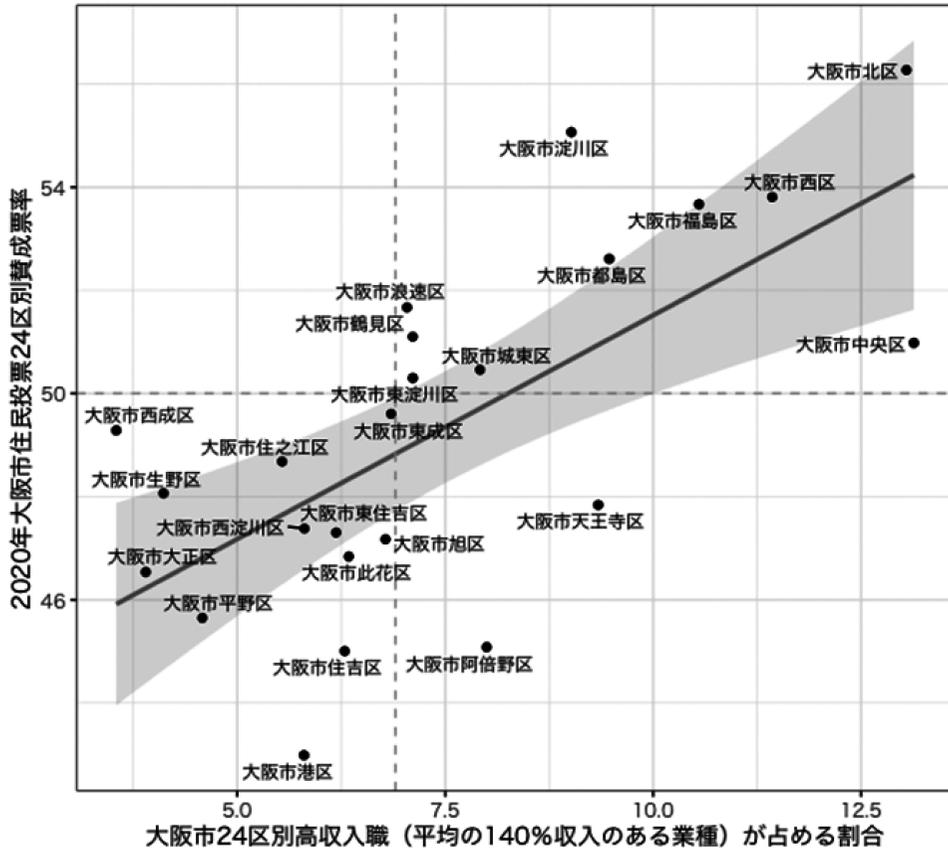
注3) 2014年市長選挙は得票率が極めて低く、維新候補であった橋下徹氏が9割近い票を集めているため、インデックス数値が他と参考しにくい状況となっている。

出所) 大阪市ホームページ「選挙の記録」及び、国土交通省『HP：国土数値情報ダウンロード』「行政区域：世界測地系・大阪府・令和2年度」より筆者作成。

録したものである。大阪維新の会が初めて大阪市議会選挙で各区に候補者を立てた2011年選挙の結果を確認すると、早くもこの年から24区中7区で1位当選を記録している。

2007年選挙においては、日本共産党や民主党が1位をとっていたが、それが11年には消失することになる。この傾向は、時期を追うごとにより顕著となっていく。つまり、維新以外の政党における1位通過の消失である。

図4 大阪市24区における新中間層（2015年国勢調査）の割合と2020年都構想支持率の相関関係（ピアソンの相関係数：0.676 $p < 0.001$ ）



注) x軸の点線は中央値、y軸の点線は賛成票の割合50%のラインとなる。
 出所) 総務省e-Stat『国勢調査』「産業（大分類）、男女別15歳以上就業者数及び産業別割合」及び大阪市ホームページ「選挙の記録」より筆者作成。

特に、2003年から2011年まで、大阪市議会選挙において圧倒的な強さを誇っていたのは一定の組織票を用いることが可能な公明党であった。24区中過半数を超える14区で1位通過を果たしてきた。しかし、2015年選挙ではこの構図が大きく崩れる。維新の通過議員数そのものの増加だけでなく、1位通過はこれまでの公明党の数を超える16区を記録しており、2位通過も公明党の数を上回っている。

2019年選挙はより鮮明で、24区中21区で維新の会候補が1位通過している。そして、この年の市議会選挙で、ついに公明党は1位通過の区を一つも持つことができなかった。

表 1 大阪市市議会選挙における政党別当選者順位の推移

	公明党	自民党	自由党	日本共産党	民主党	大阪 維新の会	無所属
2003年4月選挙							
順位							
第1位	14	7			1		2
第2位	3	13	1	5	1		1
第3位	1	9		2	6		1
第4位	1	1		3	6		
第5位		1		2	3		2
第6位				1	1		1
2007年4月選挙							
第1位	14	3		2	2		3
第2位	4	10		6	3		
第3位		8		5	5		
第4位	1	4		1	5		
第5位		4		2	1		1
第6位					1		2
無投票当選	1	1					
2011年4月選挙							
第1位	14	3				7	
第2位	3	7			2	12	
第3位	2	6		3	1	6	
第4位					3	6	1
第5位		1		5	2		
第6位						2	
2015年4月選挙							
第1位	6	2				16	
第2位	5	10		1		7	1
第3位	6	6		1		4	1
第4位	1	1		4		4	
第5位				3		4	1
第6位	1					1	
2019年4月選挙							
第1位		2				21	
第2位	8	4				8	3
第3位	4	7				7	
第4位	5	2				1	1
第5位				3		1	
第6位		1					
無投票当選	1	1	1			2	

出所) 大阪市ホームページ「選挙の記録」より筆者作成。

つまり、これまで組織票によって安定的に大阪市議会の中でプレゼンスを得ていた公明党が、相対的に組織票の影響力を減じていることがはっきりと示されている。

また、同じく旧来からの保守政党である自民党も2011年を境に1位通過の数を減少させ

ていく。また、左派系政党における衰退は、旧保守政党の比ではない。かつて17から18の議席を持っていた民主党及び立憲民主党系列の候補者は2015年選挙では、全ての議席を失い、2019年時点でもこの状況は変わらない。

また、日本共産党も2007年に1位通過2区、16議席をとって以降、2011年選挙では半分の8議席、2019年には4議席となりさらに、そのいずれも第5位と当選順位からいっても最低ラインに落ち込んでいる。従来存在した、大阪市内の左派勢力は、現状では見る影もない。また、旧保守系についても相対的に苦境にあえぐようになっており、それも近年、一貫して厳しい環境に追い込まれている。

首長選挙と同様に、市議会自体も維新一強の傾向を強めているのが、大阪市地方選挙の実情といえる。その支持は、中心部においてより強いものの、2019年市長選挙では全ての区において維新得票のインデックスが1を上回っていることが確認できる。これは、相対的に維新の支持が弱いとされる沿岸及び南部の区でも、大阪維新の会に対する過半数に近い支持があることを示したものであり、この点から、従来いわれているような地域間における格差は、あくまでも相対的なレベルになりつつある。2019年市長選挙では、大阪府市の首長の入れ替え選挙という特殊な状況にもかかわらず、維新候補であった松井氏に全区で過半数の得票が集まったことを考慮しても、その支持が強固かつ時間を追って強化されている実態は明らかといえる。

まとめると、2011年選挙以降、大阪市内において大阪維新の会は、一貫して政治的プレゼンスを強化してきた。大阪維新の会への有権者の支持は最初、経済的に成長しているエリアで強く広がり、かつ全市域においても時を追うごとに強化されている。

では、このような支持を実態として支える大阪維新の会の政策運営は、現実にはどのような姿をしているのか。政策実施においては、大阪維新の会自身が、書籍等で発表する大阪市営地下鉄や大阪城公園に始まる民営化、外郭団体への事業委託の撤回、また、いわゆる「中之島一家」と喧伝される市役所を中心とした公務員組織そのものとその周縁の住民団体を含めた、「利益集団」への公的資金の供与の見直しなどが描かれる⁽¹⁰⁾。しかし、個別のこうした政策を含め、マクロでの財政運営がどのように行われたのか、それが他都市と比較してどのような位置づけだったのかを財政の視点から論じた分析は冒頭でも述べたように少ない。

以下、本稿では決算統計を用いつつ、大阪市における維新政権以前と以後の構造的変化

(10) 吉村・松井・上山(2020)等を参照。

を大阪市の変化と他都市の比較との中で検討する。

3. 大阪市の財政運営の特徴

3.1 他都市比較とそこから見える大阪市の特徴

本稿では、大阪市の一般会計の歳出歳入決算を住民一人あたり費用にインデックス化し、かつこれを全国20の政令市との数値と比較することで、大阪市の財政運営上の特徴を明らかにすることとしたい。用いる統計は『地方財政統計調査』と『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』の2つである。地方財政統計調査においてデータベース化されている性質別支出の2006年度から2017年度までの12年間の個別市区町村の性質別支出と住民基本台帳で記録される個別年度の人口数を性質別支出に突合する形でデータセットを構築した。

各性質別歳出を20の政令市に関して算出し、各項目各年度で平均値と標準偏差をもとめた。個別の市の数値が、政令市間での平均値±標準偏差の幅で収まる場合は、飛び越えて大きい数値ではないこととなる。一方、この幅から飛び越える場合には個別の市の数値が、他の政令市と比較して突出していることを示している。また、標準偏差に対する個別の市の偏差（個別の自治体の個別の項目の数値から、政令市全体において求めた平均値を除いた数値）の割合を求めることで、この数値の水準が他の政令市と比較してどの程度の乖離幅を持っているかを指数化している。

この指数が傾向的变化を示す場合には、同自治体における個別の数値が量的に水準を変えたことを表していることになる⁽¹¹⁾。以上二種類の歳出歳入データの変遷から、時期に応じた両者の構造変化を読み取ることにしたい。

3.2 決算合計・歳出

はじめに、歳出について性質別支出を用いてその特徴を検討することとしたい。図5は

(11) なお、この偏差を標準偏差で除したものに10を乗じ、50を足したものがいわゆる「偏差値」として利用されるものである。

各性質別支出の住民一人あたり額について、大阪市と、その比較対象として同程度の人口規模を持つ横浜市、名古屋市と、20の政令市の平均値（±標準偏差）とを比較したものである。また、各市の実際の数値から平均値を除いた数値「偏差」を、標準偏差で除した値の推移についても図6にまとめている。

まず、決算の住民一人当たり額（一般財源＋特定財源）の性質別支出で分けた図5から、大阪市の特徴を読み取っていくこととしよう。

図5の決算額合計値について、一瞥して特徴的であるのは、総額の大きさである。平均値の帯域がおおむね一人当たり30万円から50万円の幅にあることが見て取れる。大阪市はこれよりも2006年から2017年の12年間、一貫して概ね10万円程度ずつ高い状態が続いている。また、標準偏差に対する偏差の割合を見た図6でも歳出合計を確認すると、その傾向がよりはっきりと読み取れる。

大阪維新の会が政権を取る以前も以後も、大阪市の住民一人当たり歳出の規模は政令市全体の分布の中でも突出して高いまま、推移してきている。具体的には、大阪市の一人当たり歳出の偏差は、政令市標準偏差に対して概ね2.5倍大きい状態が続いており、全体平均からみて上方へのはずれが極めて大きいことが読み取れる。

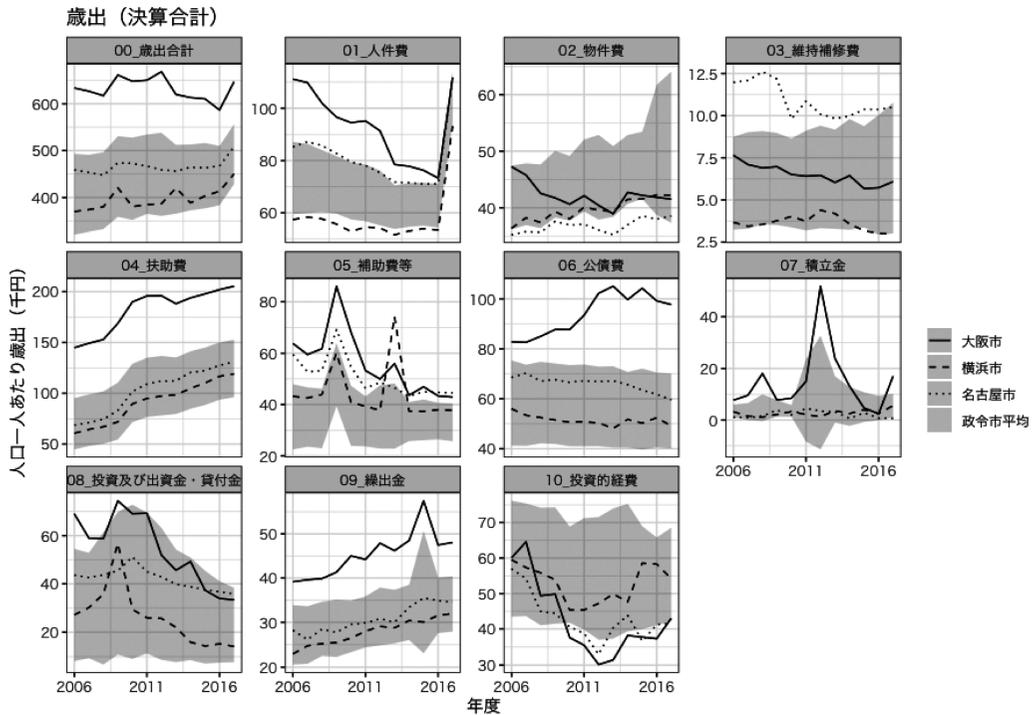
行政の無駄を削減し、民間部門への転換を主張する大阪維新の会の観点からいえば、政府支出は一見、「小さな政府」路線として支出削減に転じるように考えられるが、大阪市の相対的な支出水準の高さは、大阪維新の会政権が続く2011年から2017年の間、ほぼそれ以前の水準と同レベルで推移したことが読み取れる。

なお、他の大都市として挙げている横浜市と名古屋市についても見ていくと、名古屋市の偏差は概ね政令市平均の標準偏差に対して0から1の間で推移している。この点から、名古屋市は政令市の中では一人当たり支出が比較的多いグループであり、横浜市は逆に支出が小さいグループであることが読み取れる。

そして、大阪市は一貫して、支出が大きい市であり、誤解を恐れずいえば、他の政令市と比較して「大きな政府」の運営がなされている。大阪維新の会及び同党所属の首長が述べる「政府の無駄を省き効率的な財政運営を行う」というスローガンに反して、大阪市の一人あたり財政支出の規模は、依然、他都市と比較して「大きな政府」でありつづけているということである。この点は、やはり「小さな政府」を標榜しながら、現実の財政規模を大きく縮められなかったレーガン政権などとの質的共通点が指摘できる。

この歳出の大きさは、大阪市の扶助費、より具体的にいえば生活保護費の大きさによって生じている。実際、一人当たり扶助費は大阪が常に他の政令市の分布に対して5万円近

図5 政令市における性質別歳出の住民一人あたり支出の推移（一般財源＋特定財源）



注) 灰色の帯は20政令市の平均値±標準偏差を示している。

注) 2016年を境にして人件費が急増しているのは、義務教育人件費の政令市移管の影響による。

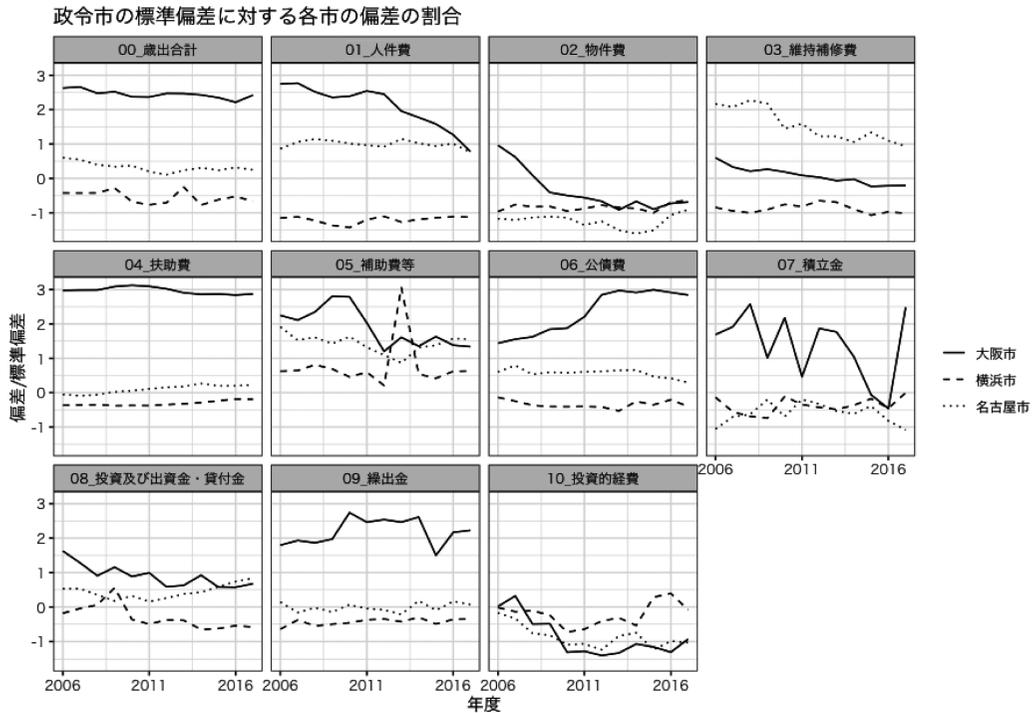
出所) 総務省e-Stat『地方財政統計調査』及び『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』より筆者作成。

く高いまま推移している。また、偏差も標準偏差の3倍の数値となっており、上方に対して極めて大きく外れた数値となっている。生活保護の大きさは、大阪維新の会にとっても課題と指摘されているが⁽¹²⁾、実際、その支出について大きく切り込むことはできていないことが図の数値推移からも明らかといえる。

続いて指摘したいのは、人件費についてである。大阪市の一人あたり歳出の規模を引き上げている要因の一つとして、先程扶助費を挙げたが、人件費の相対的大きさもその特徴の一つであったことが指摘できる。少なくとも2011年以前、すなわち橋下徹氏が市長となる以前の大阪市は、政令市の中でも突出して人件費の規模が大きい自治体といえる。偏差

(12) 吉村・松井・上山 (2020) p.103等参照。

図6 20政令市の標準偏差に対する3市の住民一人あたり性質別歳出額の偏差の割合

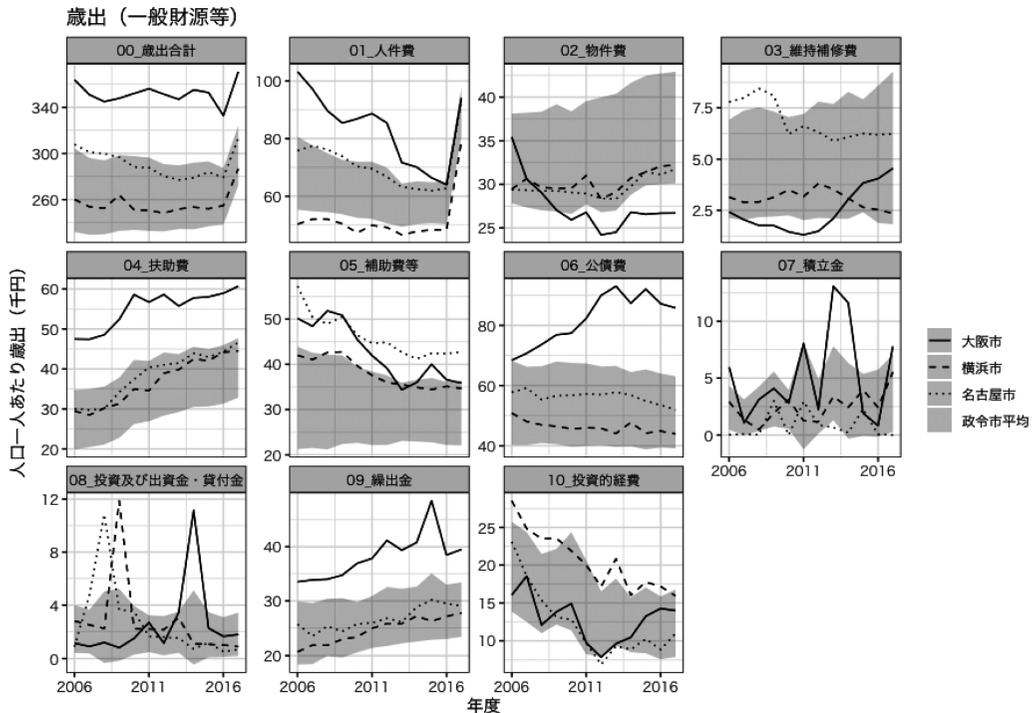


出所) 図5に同じ。

布の中で大きいことを示している。それが、2011年以降、急激に低下をはじめ2017年時点ではついに名古屋市を下回り、偏差1単位分の帯域の中におさまりつつある。

このような急激な人件費削減の実情と、政策的内容については後ほど詳しく語るとして、ここでは大阪市が2011年以降で構造的に大きく傾向を変えている公債費の動きについて言及しておこう。図5・6から明確に読み取れるが、もともと大阪市の公債費の水準は高いままであった。しかし、2011年以降、公債費の水準がさらに標準偏差1単位分増加していることが見て取れる。結果、人件費によって抑制された歳出は、公債費の増加水準によって相殺されていることが図5から指摘できる。公債費は過去の起債と償還期限によって事後的に財政に影響を及ぼすため、その点で大阪維新の会による財政運営は、政権成立前の大阪市の財政運営のツケを払わされた可能性があることは、付言しておく必要がある。このような急激な公債費の増加が市の累積債務に対してどのような影響をもたらしたのかについても、後ほど他都市との比較の中で検証することとしたい。

図7 政令市における性質別歳出の住民一人あたり歳出の推移（一般財源等）



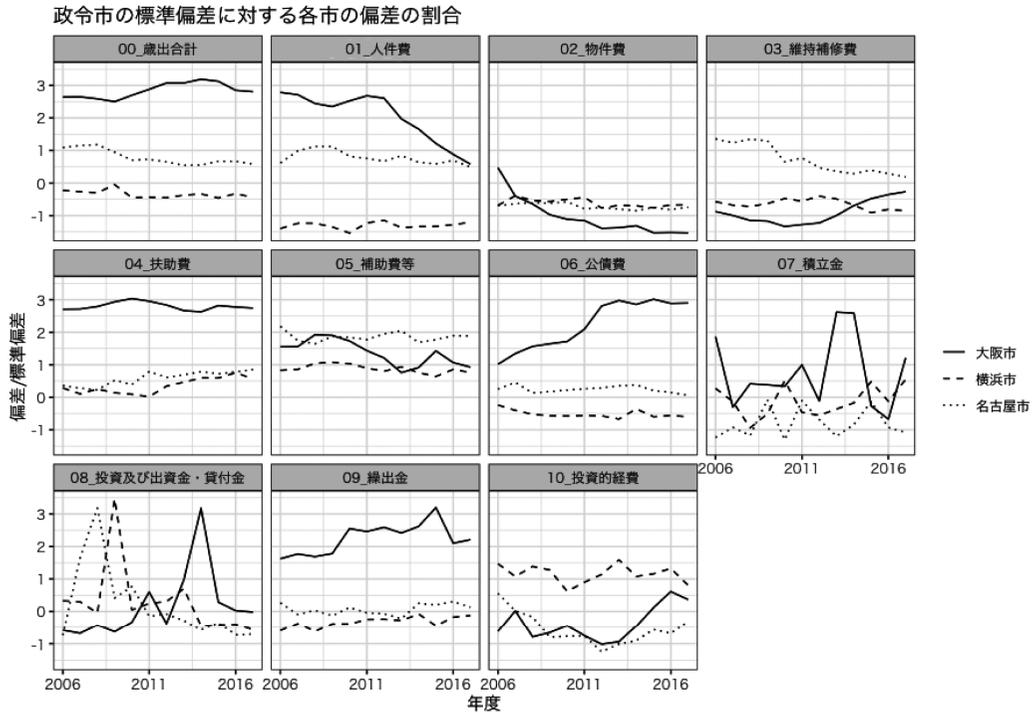
出所) 図5に同じ。

以上が、大阪市の決算合計に関する一人あたり歳出の動向に関する分析である。ここで、国や府等の団体から支出目的が特定された歳入を除く、一般財源等についても同様の図を用いて検討を加えておく。一般財源等は、用途が限定されていない予算の配分であるため、政策意図の反映が全体合計額より顕著になるといえるが、歳出合計が大きく、それが扶助費、2011年以前では人件費が、以後では公債費が相対的に大きい支出の理由として指摘できるのは決算合計と同様である。

一般財源のみで見た場合に、合計値と比較して変化するのは、投資的経費である。決算合計においては、全体の中でも投資的経費は相対的に小さい大阪市であるが、一般財源の支出内容としては、むしろ他都市よりも規模が大きいことが窺える。

以上、他都市及び政令市平均値との相対的分布の中で、大阪市の歳出の構造的特徴とその変化を見てきた。ここで改めて、その特徴をまとめておけば、以下の点について指摘ができる。

図8 20政令市の標準偏差に対する3市の住民一人あたり性質別歳出額の偏差の割合（一般財源等）



出所) 図5に同じ。

1. 大阪市の歳出規模は住民一人あたりで見ても、大阪維新の会が登場する以前も以後も一貫して他の政令市と比較して相対的に非常に大きい。
2. 継続して歳出を膨らませているのは、極めて大きい扶助費によるものである。
3. 2011年以前は人件費が相対的に大きかったが、2011年（橋下徹市長就任時）以降、急速にその水準を下げていく。
4. 2011年以降、大阪市の公債費の水準が標準偏差1単位分、上方に振れ、その規模が大きくなっている。大阪維新の会成立前に生じた公債の返済によって、維新の会の財政運営には構造的な桎梏が存在していたといえる。
5. 一般財源等だけで取り出すと、上記4点の特徴はほぼ同様の結果となっているが、投資的経費のみが一般財源で2011年以降、相対的に増加を示しており、使途の制限のない予算のなかで実物投資部門へ歳出を振り分けている可能性が示唆される。

以上が、歳出決算統計から見られる大阪市における近年の財政運営の構造的特徴と変化である。続いて、ここで得られた論点及び、のちの公債残高の特徴を指摘するために歳入決算についても、同様の方法で分析を加えていく。

3.3 歳入決算内訳の特徴

図9は決算合計における歳入合計と、その内訳の一部について、先程の決算でみたように各市の住民一人あたり額と、20政令市の平均値との相対的水準を比較可能にした図である。また、図10は標準偏差に対する各市の偏差の割合をとっている。

まず、歳出同様に大阪市の歳入規模は他の市と比較して飛び抜けて大きいことが指摘できる。大阪市は個人住民税の相対的水準が小さいことが指摘されてきたが、地方税合計で見ると一人あたり額は常に横浜市や名古屋市を抜いて、政令市の平均からも上方に大きく振れている。

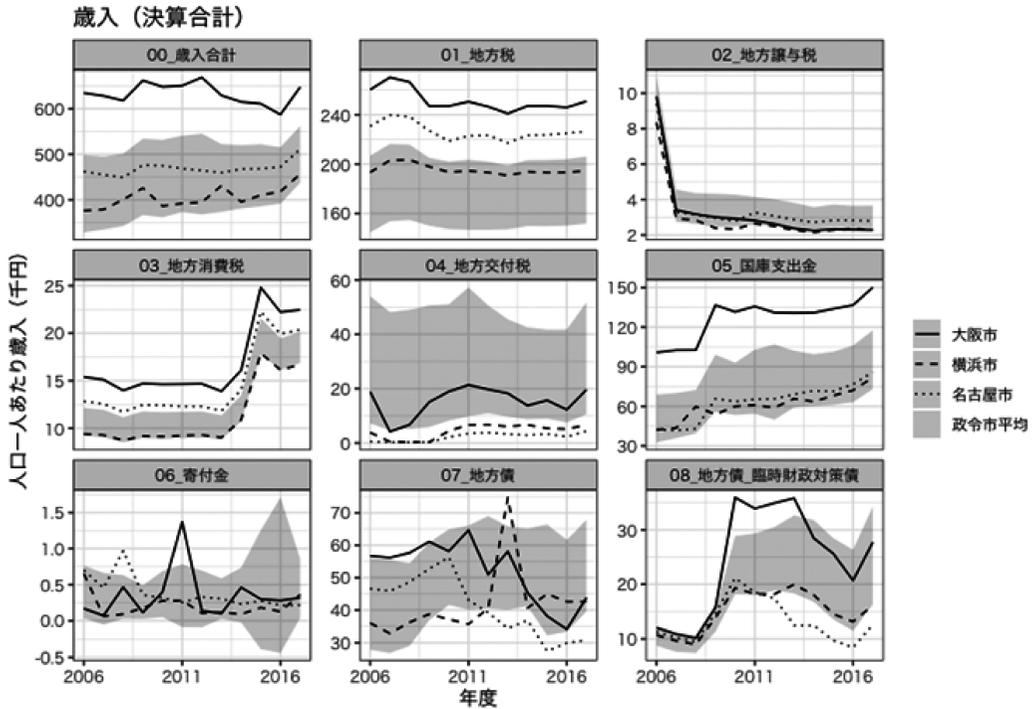
偏差の標準偏差に対する割合も、2006年度から2017年度の間、大阪市の地方税収入は、ほぼ2.8の水準で推移しており極めて高いのである。この部分は、大阪市の経済的ベンチマークとして、税収をその根拠としてとる大阪維新の会の主張と矛盾をきたしている。仮に、2011年以降、市の政策運営が変更した結果、成長の果実として税収が増加するのであれば、構造的変化が生じることになるが、そのようにはなっていないからである。また、一人あたり税収を見る限りでは、むしろ2007年度が最大を示しており、それ以降の水準は一人あたり24万円でほぼ横ばいとなっていることがここから確認できる。

地方消費税も、大阪市の水準は他都市と比較して高いまま推移している。それ以外についても、歳入の構造はいずれも構造的には2006年度から2017年度中、特徴を継続しているものが多い。ただし、地方債は2011年度を境に、大阪市の数値に変化が生じたことが読み取れる。地方債収入全体が減少を始め、内、2009年度から膨張した臨時財政対策債の起債額が2011年度以降抑制されていることが読み取れる。

この結果、2017年度の大阪市における臨財債の一人あたり起債額は、政令市の平均とほぼ等しくなっている。臨財債の減少が概ね一人あたり10万円の規模であることが図から読み取れるが、同時期に増加しているのが地方消費税の増税による税収増である。

2011年以降、地方債起債が構造的に変化していることが一般財源に関する偏差を示す図12からも読み取れる。それまで、地方債の起債水準の偏差が2と極めて高い水準であった大阪市は、2011年以降、一貫してその水準を下げている。

図9 政令市における住民一人あたり歳入の推移（一般財源+特定財源）



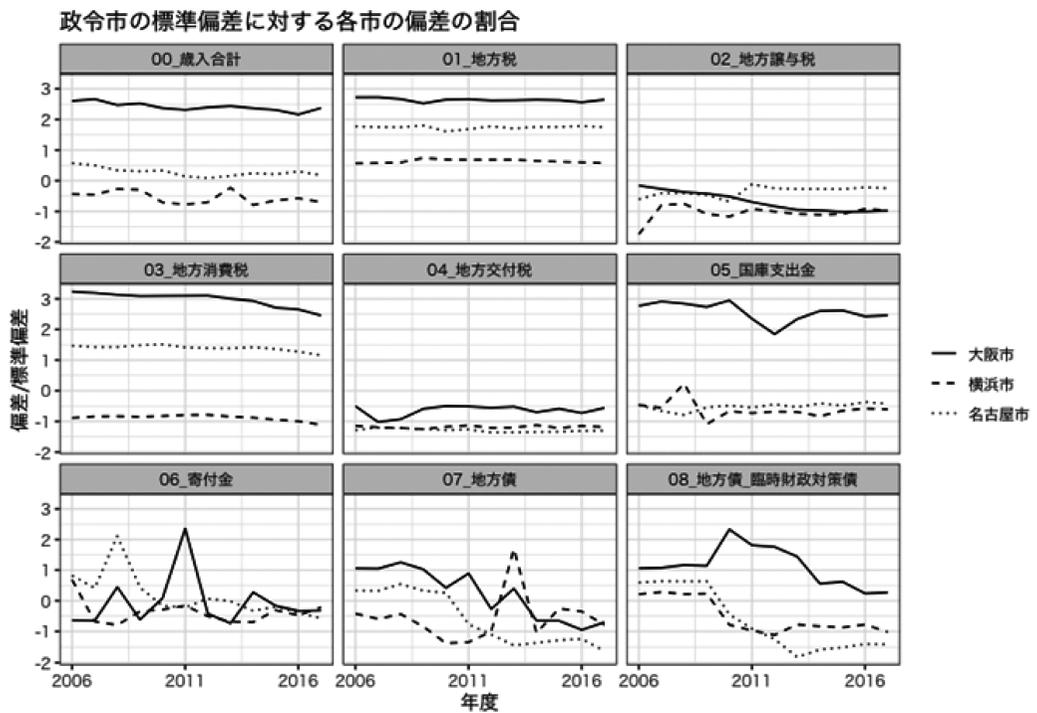
出所) 図5に同じ。

こうした歳入の傾向から読み取れる点として、次のようなまとめが可能であろう。

1. 大阪市の大きな政府を支える財源は、他都市と比較しても大きい地方税収入であり、その構造は2006年度から2017年度の期間、一貫している。
2. 地方債に関しては、決算合計も一般財源でも2011年度を境に抑制が図られている。

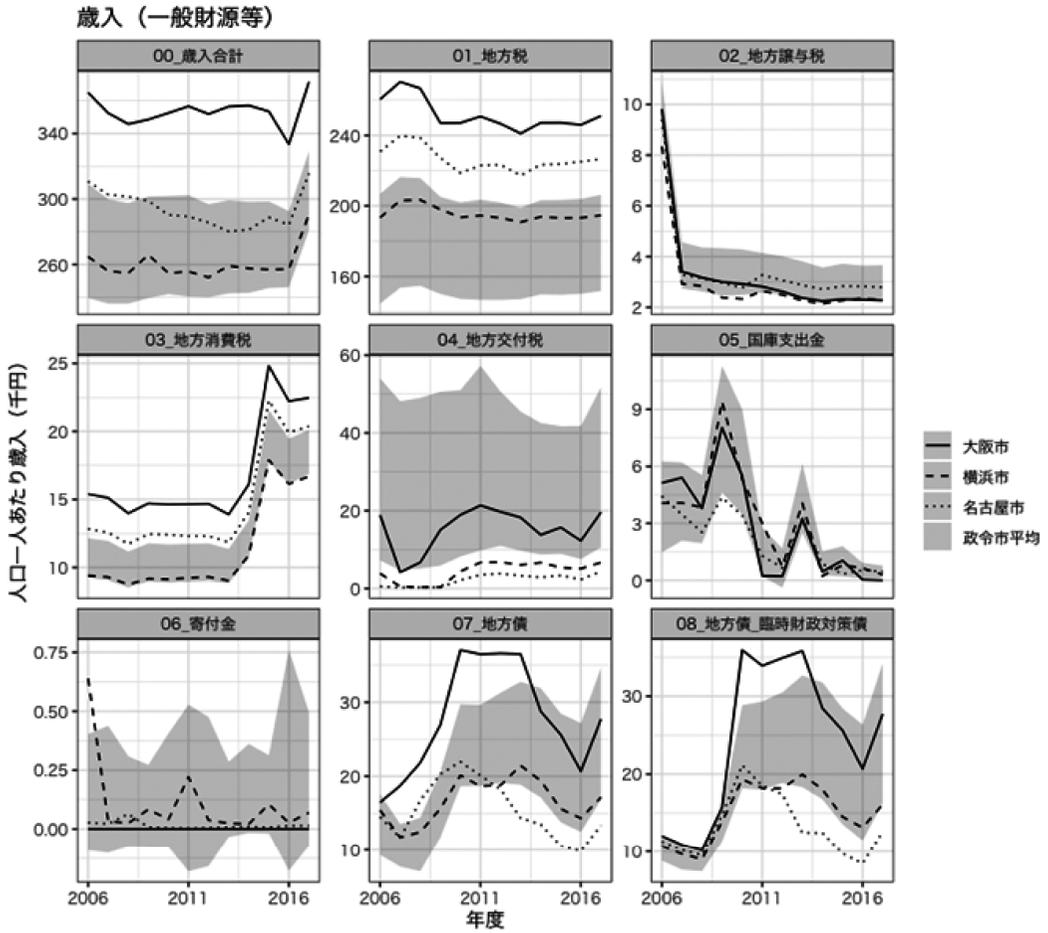
歳出の分析の結果、2011年度以降、相対的に大きい公債費（つまり借り入れの返済）が計上され、歳入の分析では同時期に地方債収入（借り入れによる調達）が減少していることが明らかとなった。その結果、大阪市の地方債現在高がどのように変化したのかについて、項を変えて確認することとしたい。

図10 20政令市の標準偏差に対する3市の住民一人あたり歳入額の偏差の割合



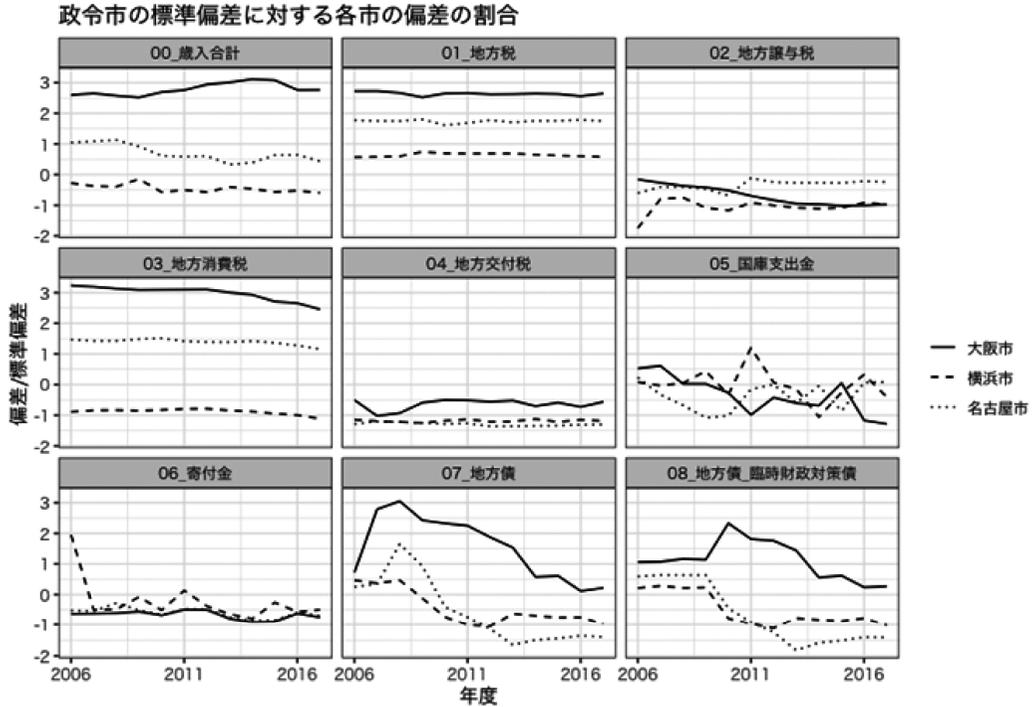
出所) 図5に同じ。

図11 政令市における住民一人あたり歳入の推移（一般財源等）



出所) 図5に同じ。

図12 20政令市の標準偏差に対する3市の住民一人あたり歳入額の偏差の割合（一般財源等）



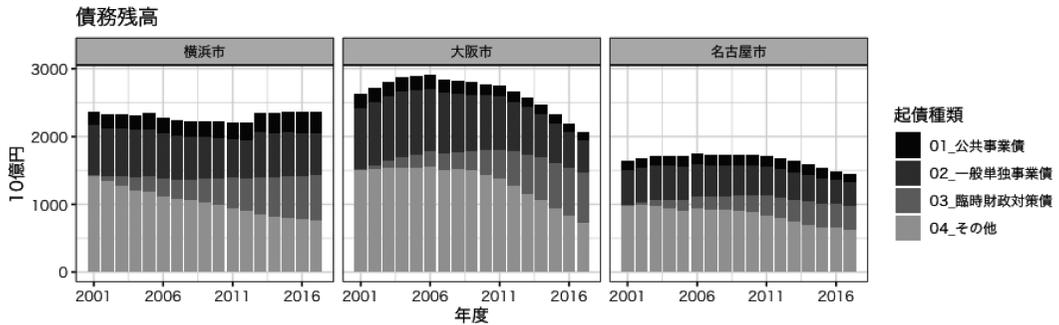
出所) 図5に同じ。

3.4 公債残高に関する分析

先程の決算統計において観察した2006年から2017年の12年間だけでなく、公債残高の傾向をみるため、ここではより長期の統計を用いた。具体的には2001年度から2017年度の18年間の統計を観察する。図13は、大阪市、横浜市、名古屋市の3市について一般会計の期末債務残高の推移を見たものである。

2017年度末でみると、一般会計累積債務の残高は、横浜市、大阪市、名古屋市の順に多い。また、地方債の起債の目的によって分離するために、公共事業債、一般単独事業債、臨時財政対策債、その他起債の4種類に分類している。3市とも地方債構成に占める臨時財政対策債の割合が一貫して上昇していることは図13から明らかである。また、横浜市が近年、地方債が増加している一方、名古屋市と大阪市は2010年代に入り債務を圧縮していつている。

図13 起債目的別年度末債務残高



出所) 総務省e-Stat『地方財政統計調査』より筆者作成。

かつては3市の中で累積債務残高が最も大きかった大阪市は、2005年を頂点に以後、一貫して債務を圧縮しており、2011年度以降は先に歳出構造分析でも見たように、公債費の急激な増加を受けてその規模を縮めている。その結果、2015年度では横浜市を下回り一時3兆円に迫ろうとした累積債務の水準を2兆円台に戻すことに成功している。

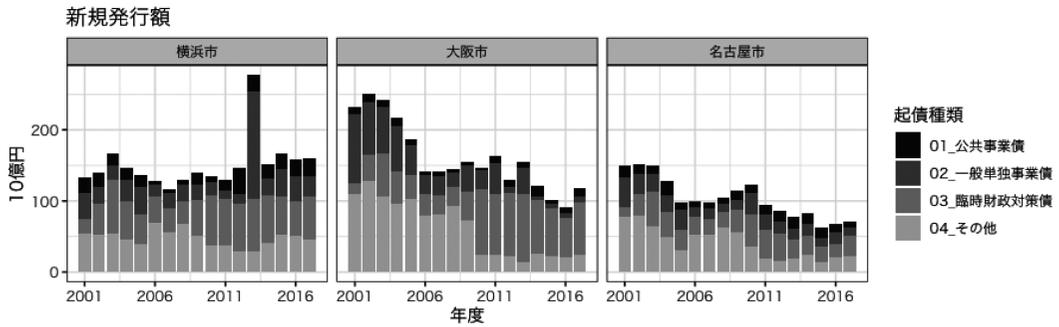
大阪市における債務管理の特徴を検討するために、さらに新規発行額と当該年度元利償還額についても確認しておく。まず、新規発行額に関して、2005年までは一般単独事業債を中心に起債が膨らんでいたものが、2006年度以降はその水準が抑制されはじめた(図14参照)。リーマンショック以後には、減収補てん債の影響から起債が膨らんでいるが(2009年度の新規起債1,400億円強のうち、減収補てん債の起債額は300億円となる)、その後、その他に分類される新規発行は抑制されている。

また、大阪維新の会が政権を取った2011年以降では、2013年のみ一般単独事業債が一時的に増えたが、それ以外では2005年から2010年の期間の水準よりも一層抑制されていることが見て取れる。

元利償還額は一貫して3市の中で最大となり、特に2011年度以降にその規模を増やしている(図15参照)。公債返却はそれ以前の財政運営の結果として、後年の政権に影響を及ぼすといえるが、その点で大阪維新の会が政権を取って以降、累積債務問題への対応は財政運営上の桎梏となったことが指摘できる。また、債務の急速な縮小は、同政権における均衡財政主義的側面を窺わせることも併せて指摘できるであろう。

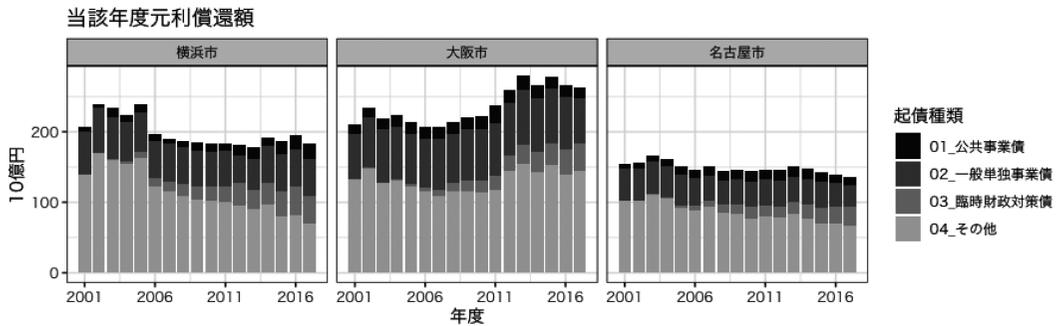
先に見たように、歳出において増加する公債費、歳入において抑制される起債は、結果として大阪市における累積債務の縮小に寄与した。その一方、他の政令市と比較しても突

図14 起債目的別新規発行額



出所) 図13に同じ。

図15 起債目的別当該年度元利償還額



出所) 図13に同じ。

出して大きい公債費は、他の歳出部門を抑制している可能性も示唆される。なぜなら、図5・7で見たように大阪市の公債費は一般財源等によるものでも極めて大きいことが指摘されるからである。

また、債務管理を重視した財政運営の背景には、大阪維新の会における均衡財政主義に近い思想もその背景にあるものと考えられる。例えば、2012年7月11日の市議会の場で橋下徹市長（当時）が財政収支概要に関する説明を行う上で、次のような発言をしていることからこうした視点が窺える。

生活保護費などの社会保障費や過去に発行した市債の償還、さらには財務リスクへの対応などにより、本年2月に公表しました今後の財政収支概算（粗い試算）において、

今後10年は約500億円の通常収支不足が見込まれております。

このように厳しい財政状況が見込まれる中、収入の範囲内で予算を組むことを原則とするなど、今の生活を支えるために将来世代にツケを回すようなこと、これは改めるべきだという観点から、財政健全化に着実かつ積極的に取り組むこととしました。

大阪府の累積債務問題に取り組んだことで成果を上げた橋下徹市長（当時）や、その政策思想を一体とする大阪維新の会において、債務問題は最も象徴的な改革対象であったことは想像に難くない。過去の債務によって拘束的であったと同時に、起債抑制を一層強めたことなどを含めて、このような均衡財政主義を主軸とした「身の丈の経営」あるいは、より単純に言えば一種の「小さな政府」政策は、2011年度以降の大阪市財政の特徴と呼ぶことができるであろう。

歳出入と債務の分析の最後として、歳出分析において指摘した人件費の構成に関する分析を続けることとしたい。小さな政府を主張する政治家は、これまでも多く存在したが⁽¹³⁾、大阪維新の会が政権を取って以降の大阪市財政においても、この文脈は使用された。続けて、2012年度以降の人件費削減がどのように行われ、いかなる結果を伴ったのか分析し、その実態を明らかにしていくこととする。

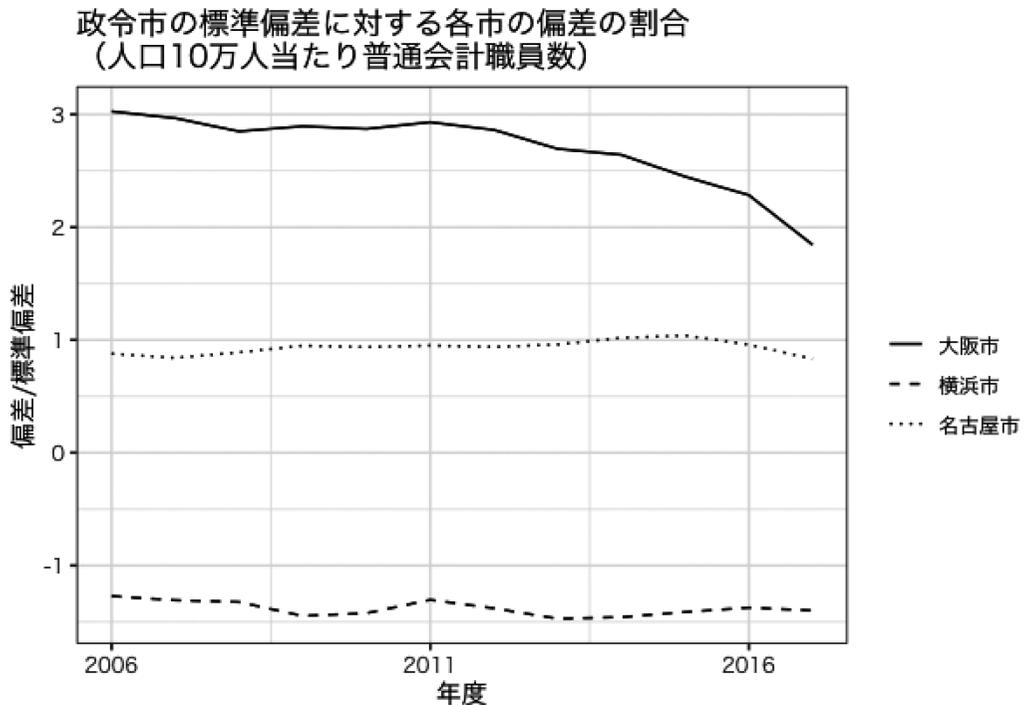
3.5 人件費の構造に関する分析

大阪市における相対的に大きい住民一人あたりの人件費の水準が、2011年以降急減していることは先にも指摘した。

この背景には、1) 職員そのものの相対的な数と、2) 職員給等、人件費を構成する内容の水準という2つの変化が存在する。まず、職員数の変化について、**図16**を参考にその数値を確認しておこう。**図16**は、人口10万人に対する職員数（普通会計）の政令市20市平均の標準偏差に対する各自治体の偏差を表したものである。2006年度から2011年度までの大阪市の人口10万人に対する職員数は、政令市平均と比較して標準偏差3単位上方に存在し、相対的にみて極めて職員数が多い自治体であったことが確認できる。なお、名古屋市は、2006年度から2017年度までほぼ一貫して平均値より標準偏差1単位分高く、横浜市も標準偏差-1.5単位低い水準で安定している。

(13) 黒田（2021）など。

図16 人口10万人当たり普通会計職員数の偏差対標準偏差



出所) 総務省e-Stat『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査』及び総務省『地方公共団体定員管理関係』より筆者作成。

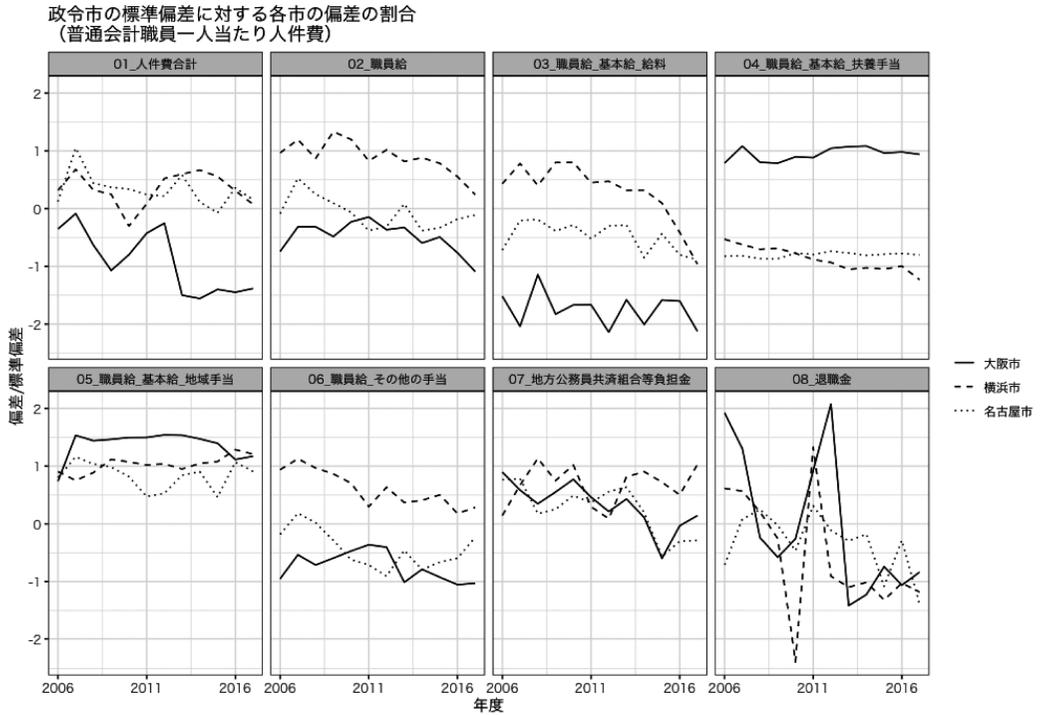
2011年度以降、大阪市の職員数の水準は政令市平均と比較して標準偏差1単位分低下している。このように大阪市において人件費が抑制された理由の一つとして、職員数の相対的水準が2011年度以降大きく低下したことがまず挙げられる。

次に、職員給与の影響を確認するため、普通会計職員一人当たりで見た人件費の構成内容の偏差対標準偏差の水準を図17から確認しておこう。

まず、職員一人当たりで見ると大阪市の人件費水準は必ずしも高くない。図5から8で確認したように大阪市の人件費は、住民一人当たりで見ると他の政令市よりも高い水準にある。しかし、それは一人一人の職員の給与水準が高いというよりも、図16ですで見たとように職員数の相対的な多さに起因していることが明らかである。

2011年以降の変化で見ると、職員一人当たりの人件費は2011年に一時的に平均値に近づいた後、急減し、2012年以降では標準偏差1.5単位分低い水準で推移している。人件費合

図17 普通会計職員一人当たり人件費構成内容の偏差対標準偏差



出所) 図16に同じ。

計の水準の変動は退職金の水準に影響を受けていることも図17、08の図から明らかといえる。

職員給の水準を確認すると、2006－2011年度までは概ね標準偏差－0.5の水準であったものが、その後、2017年度にかけて標準偏差－1の水準まで低下している。基本給給与の水準は、他の政令市と比較しても、大阪維新の会が政権を取る以前から、ほぼ一貫して低い水準であった。そのため、職員給への影響は、基本給中の地域手当や、その他手当等の削減に影響を受けていることが図17の個別水準の変化から読み取ることができる。実際、2012年には、住宅手当に対する見直し、級間給料月額の高額な縮減、技能労務職の給与水準の見直し、幹部職員の定額制の導入、現給保障廃止、経過措置としての給与月額の段

階的引き下げ等⁽¹⁴⁾、退職手当の基本額特例措置の導入などが行われており、これら給与水準に関する削減策はマクロ的な数値としても影響を読み取ることができるといえよう。

以上の分析から、2011年以降の人件費に関する特徴として次の点がいえる。

1. 人件費の縮小の第1の原因は職員数そのものの縮小に起因している。
2. 従来から大阪市の職員一人当たりの給与水準は高くなかったが、基本給は2012年度以降、主に手当等の削減により低下している。
3. 横浜市や名古屋市は同時期に、標準偏差に対する職員数や人件費の偏差がほぼ横ばいで推移したことを観察すると、大阪市が同時期に特徴的に人手と人件費を低下させたことが明らかといえる。

以上が、大阪維新の会が首長選挙に勝利した2011年以降の財政の決算数値に関する分析の結果である。すでに指摘したように、大阪維新の会が行った実際の財政運営は、過去の新自由主義政権と呼ばれた政府と共通点をもつ。

第1に基本的に「小さな政府」路線であり、均衡財政主義に近い理念を持っている。

第2に公務員（官僚）組織への強い批判を示し、実際に職員数の削減や給与水準を引き下げることで人件費削減を実行に移している。

第3に上記のような「小さな政府」的政策方針の一方で、現実には政府規模を劇的に縮小することはできなかった。

また、これ以外に大阪維新の会が従来の新自由主義政権との共通点として、民間部門の活用を強く打ち出していることも挙げられる。特に、先に述べた「中之島一家」とは、公務員組合組織とこれに結びついた、財団法人や住民組織、議会等を指しているが、これらの財団法人が天下り人事の温床であると批判が繰り返されてきた。

その構造変化を迫る意味で、財団法人等に行われてきた委託事業の内容を大きく変更する計画が2012年に示された。「外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直し計画」は、随意契約における競争性の確保が謳われている。このいわゆる「官から民へ」という指摘は、端々で行われており、保育所やゴミ収集といった公益事業における給与の高止まりが公的部門により事業が抱えられていることに起因することが、議会内でも繰り返し批判されてきた。

(14) 複数の給与削減方針の結果、最大で給与月額が24.7%減となる職員が存在したため、その激変緩和として、2%ずつ、2015年4月からは5%ずつの減少によって引き下げスピードを緩やかにするもの。なお、最大削減幅については、2014年3月5日定例常任委員会（財務総務・通常予算）における古畑人事室給与課長の答弁を参考。

いわゆる「中之島一家」の名で既得権益を享受しているとされる外郭団体を始めとする組織は、委託費によってその収入を確保しており、「お手盛り」の構図によって利権を差配しあっているという認識が大阪維新の会と、その支持層に定着しているといえる。

では、このような認識のもとで、実際の委託費の構造はどのように変化したのか、続いて合計で2万件を超える委託費データをもとに、大阪維新の会が政権をとる以前と以後でどのような変化が生じているのかを明らかにしていくこととする。

4. 委託費構造にみる大阪維新の会以前と以後の特徴

先に述べた、大阪維新の会のいわゆる新自由主義的傾向としての「民営化」の事例として、委託費を材料にその特徴を明らかにしていく。

ここで比較するのは、2010年度と2017年度に大阪市が行った委託事業費である。2010年には11,090件（総額約922億2千5百万円）、2017年には13,600件（総額約999億5千万円）の委託事業が行われている。この各種事業を分析することで、大阪市における外部委託の内容が大阪維新の会の以前と以後でどのように変化したかを検討したい。大阪維新の会が政権を取る1年前の2010年と、政権後5年経過した2017年で、委託費の総額はほぼ同水準といえる。しかし、その構成についてはどうであろうか。

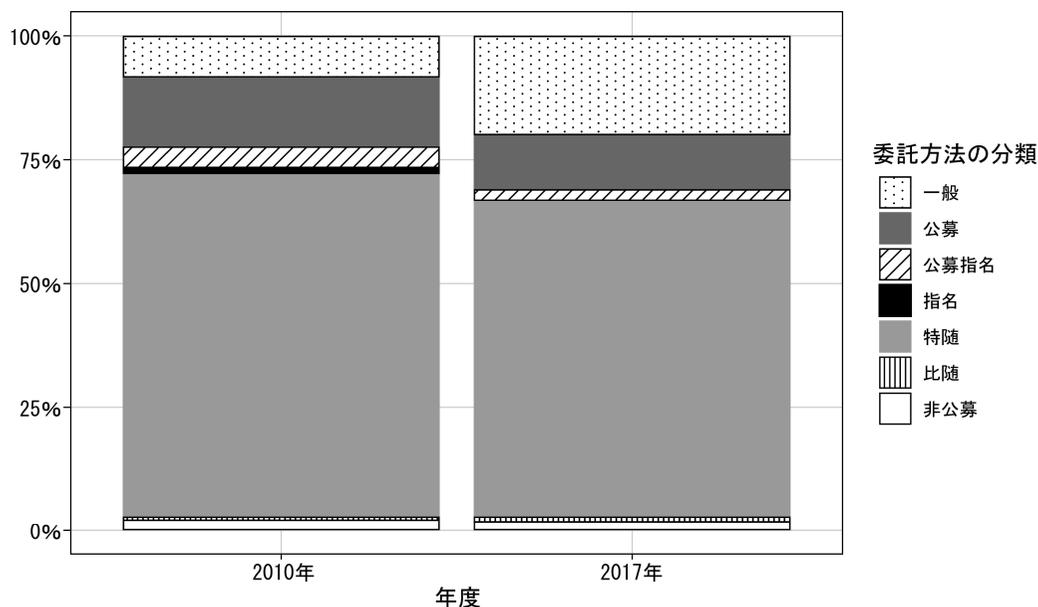
まず、**図18**において示しているのは、委託事業がどのような形でなされたか契約方法別に示したものである。2010年から2017年で最も大きい変化は、公募指名入札や特定随意契約が減少し、一般競争入札が増加した点である。

この点だけ見ると、一般競争入札によって透明性が高まり大阪維新の会がこうした行政改革を主導した姿が際立っているようにも見える。しかし、こうした入札事業がどのような主体によって落札されているのか、あるいはどのような事業が一般競争入札へと変化したのかを見ていかななくては、その実態は明らかにならない。

そこで、落札事業者を株式会社及び有限会社の場合、「営利企業」とし、一般社団法人や公益社団法人等を「財団法人関係」、NPOなどを「非営利法人」、それ以外の団体（学校法人や医療法人）を「その他」に分類して、契約方法別に構成比を確認した。

注目すべきは、維新政権前後で委託費用の総額に対する受託先として営利企業の割合が38%から50.9%とおよそ10%ポイント程度高まっていることである。すなわち、2017年には大阪市の委託事業の半分が民間企業の仕事として提供されたことになる。

図18 委託費の応募方法別の二時点間構成比較



出所) 大阪市ホームページ「決算（一般会計・特別会計）：委託料支出一覧」より筆者作成。

表2 契約方法別の受託団体の構成比

年度	受託団体	一般	公募	公募指名	指名	特随	比随	非公募	総計
2010	営利企業	96.3%	9.0%	89.6%	92.0%	33.6%	50.2%	0.0%	38.0%
2017	営利企業	89.3%	25.5%	75.1%	46.8%	44.0%	55.5%	0.0%	50.9%
2010	財団法人関係	1.4%	24.0%	5.6%	3.2%	26.5%	1.2%	99.5%	24.2%
2017	財団法人関係	5.2%	13.4%	0.0%	0.0%	24.1%	41.6%	100.0%	20.2%
2010	非営利法人	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	3.0%	0.4%	0.0%	2.1%
2017	非営利法人	0.2%	0.0%	0.0%	46.4%	2.4%	1.1%	0.0%	1.6%
2010	その他	2.3%	67.0%	4.8%	4.8%	36.9%	48.2%	0.5%	35.8%
2017	その他	5.4%	61.2%	24.9%	6.9%	29.5%	1.9%	0.0%	27.3%

出所) 大阪市ホームページ「決算（一般会計・特別会計）：委託料支出一覧」より筆者作成。

また、契約方式においても注目すべき事実がある。一般競争入札の額はたしかに倍増しているが、かつてその殆どが営利企業によって受託されていたものが、むしろその割合が減少しているのである。これは、競争入札という手段によって公共部門の仕事を民間の価格競争によって効率化するという論点から構成比的には逆向しているともいえる。また、かつては競争入札に出ていなかった非営利法人や、財団法人関係の割合が1.4%から5.2%

へと増加している。より競争性の低い公募入札や公募指名入札は額そのものが減少していることもあるが、2010年には財団法人関係や非営利法人が一定割合あったものが半減ないし、ゼロまで下がっている。

つまり、本来、利潤追求を目的としていない組織が価格競争の枠内で行う一般競争入札に参入せざるを得ない状況になる中で、利潤追求によってコストを削減することを目的に参加するはずの営利企業が、競争圧力の低い契約方法に移行していることになる。先に述べた「外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直し計画」では、外郭団体への随意契約による入札に対して積極的な民間部門活用が謳われている。また、市の行革計画における外郭団体改革の方針として、そもそも外郭団体向け委託料のボリュームを全体的に削減する目標が立てられている⁽¹⁵⁾。競争性のない随意契約、という枠組みそのものが減少する中で、団体の中にはこの事業を受託するために一般競争入札等を選択する必要性に迫られるケースが想定される。先に示した構成変化は、こうした大阪市の行政改革の影響を反映したものと理解できる。只し、この方針は2011年2月に立てられたものであり、その点では維新政権以前からのアジェンダが引き継がれた可能性も高い。

また、特定随意契約等、一般競争入札よりも競争性が制約された契約方式において、営利企業の割合が増加していることも見て取れる。本来、随意契約は事業者による実施事業の固有性、つまり、差別化の難しいサービスや財を調達する方法といえるのである。しかし、まさに民間企業の競争性が発揮されるべき分野で営利企業の割合が低下し、逆にサービスの固有性が強調されるはずの特定随意契約において営利企業の割合が高まるという変化が生じている。

これは、そもそも随意契約の内容において、そのサービス等が特定専門ではなく民間部門によって代替されうるという前提での議論となっている。その場合、むしろ随意契約から一般競争入札そのものへの事業の変更も議論されるべきであるが、現実には「競争性のある随意契約」の中で民間営利企業へと市の事業が分割されていることが示唆される。

そこで、具体的にどの様な事業者が特定随意契約を得ているのか、総額にして上位20の事業者の一覧を表3で確認しておく。

2010年の段階で、特定随意契約の上位20位中、営利事業者は5事業者に過ぎなかった。また、その額も上位20位総額中22.6%にとどまっていた。それが、2017年には上位20位中、11事業者、すなわち過半数以上が営利事業者によって占められるようになっており、かつ

(15) 大阪市 (2011)。

表3 特定随意契約による受託事業者の受託額上位20事業者の一覧

順位	2010年度事業者	受託額 (100万円)	2017年度事業者	受託額 (100万円)
1位	大阪市住宅供給公社	5,876.4	(一社)大阪府医師会	9,327.7
2位	(社)大阪府医師会	5,834.4	阪急電鉄(株)	9,151.7
3位	(財)大阪市建築技術協会	5,388.3	大阪市住宅供給公社	6,897.3
4位	阪急電鉄(株)	4,958.2	(一財)大阪市教育振興公社	2,357.9
5位	(財)大阪市教育振興公社	4,598.4	(株)日立製作所関西支社	2,125.8
6位	(社福)なみはや福祉会	1,757.6	(社福)なみはや福祉会	1,580.2
7位	阪神高速道路(株)	1,143.3	(株)エヌ・ティ・ティ・データ関西	1,477.9
8位	(株)エヌ・ティ・ティ・データ関西	1,137.2	(一財)大阪建築技術協会	1,157.0
9位	(社福)大阪市社会福祉協議会	1,103.3	(株)セリオ	769.0
10位	(株)日立製作所 関西支社	1,083.3	(株)パソナ	742.3
11位	(社福)みおつくし福祉会	1,038.6	富士通(株)関西支社	729.9
12位	(財)大阪市環境事業協会	961.8	中間貯蔵・環境安全事業(株)北九州PCB処理事業所	587.4
13位	(株)日立製作所関西支社	817.0	(社福)みおつくし福祉会	571.8
14位	(財)大阪国際経済振興センター	796.3	社会保険診療報酬支払基金	529.4
15位	(財)大阪市博物館協会	772.3	(株)URリネージュ西日本支社	468.7
16位	(財)大阪市スポーツ・みどり振興協会	710.0	大阪市塾代助成事業凸版・CFC共同事業体	450.3
17位	(財)大阪市都市型産業振興センター	707.2	大阪府国民健康保険団体連合会	436.0
18位	(特非)釜ヶ崎支援機構	634.6	(特非)釜ヶ崎支援機構	431.5
19位	(社福)大阪自彊館	595.5	(株)スルッとKANSAI	417.1
20位	大阪府社会保険診療報酬支払基金	524.2	(株)図書館流通センター	381.2
合計額		40,437.8		40,590.0
	上位20位合計額に営利企業受託の占める割合	22.6%		42.6%

注) 網掛けは受託事業者が営利事業者であることを表している。

出所) 大阪市ホームページ「決算(一般会計・特別会計):委託料支出一覧」より筆者作成。

その額の割合も42.6%と2010年の倍近くに増加している。

このように、本来、市場競争ではない形でサービスを調達する契約方法であるはずの特定随意契約において、財団法人や非営利法人ではなく営利事業者による落札が増加している事実は、大阪市財政が民間企業の利益獲得の装置としての側面を強めている特徴を浮き彫りにするものといえる。

この変化は、たしかに大阪維新の会が批判してきた「中之島一家」とされる利益集団の解体に寄与したかもしれない。しかし、一方でその解体された利益が市民全体に分配されたかどうかは、より慎重に議論する必要があるだろう。

なぜならば、特定随意契約の上位団体リストを見ても分かる通り、上位20位のうちに登場する11事業体のほとんどは、いわゆる上場企業かその連合体であり、その意味で一部の企業がいわば「新たな利益集団」として登場したに過ぎないとも読み取れるからである。これらの企業の利潤が大阪市内に還流するかは、事業体の位置や資本構成にも依存する。民間部門への委託は、大阪市内にとどまって循環していた資金が、大阪以外に漏出するリスクもはらんでいる点は指摘する必要がある。

また、一部の事業者は、いわゆる人材派遣業種によって占められており、この変化はそれまで公務員が担当していた業務を、給与水準が低い派遣業務に変更することを意味している。公務労働を通じたワーキングプア問題が顕在化する中で、この変化自体に労働問題が組み込まれている点についても注意をはらう必要がある⁽¹⁶⁾。

上記のような課題を前提にして、大阪維新の会が大阪市内のみならず、府内、また関西圏において影響力を強めるのはなぜだろうか。最後に、これまでの内容をまとめるとともに、そこから帰納的に導かれる維新支持の背景について考察を加えておきたい。

5. まとめ 大阪市における新自由主義的行財政改革の実態とその受容

以上、大阪で誕生し、その政治的影響力を一貫して強化してきた大阪維新の会の財政運営の実態を分析してきた。分析の結果を端的にまとめるとともに、関連する論点について若干の考察を行うこととしたい。

大阪維新の会の財政運営には、いわゆる新自由主義的経済政策の特徴が多く含まれる。債務管理に見られる均衡財政主義の傾向、公務員人件費の削減に見られる一連の「小さな政府」への方向性は歳出分析で見たとおりである。その反面、政府歳出の規模は、ほとんど縮小しなかった点については、新自由主義政策を行ったレーガン政権を彷彿とさせるものの、その中身は非裁量的経費である扶助費の量的水準の高さに起因しており、一般財源等に限って見ると裁量的経費である物件費や補助費等は厳格に抑制が続いたことが指摘できる。

(16) 委託とは直接関係ないものの、公務労働に関するワーキングプア問題は上林（2021）等を参照。

ただし、投資的経費は一般財源等による歳出でも2011年以降、むしろ反転増加しており、大阪維新の会による財政運営については、単純に「小さな政府」としての批判は実態的にも当てはまらないといえるだろう。

同時に、大阪維新の会が均衡財政主義を採った背景として、それまでの大阪市の財政運営が、構造的な財政危機をはらんでいたことは指摘しなければならない。その結果、2012年度以降の財政運営において、高止まりした公債費負担は歳出の自由度を大きく制約していた。

大阪維新の会が登場する以前、公務員や住民組織、外郭団体に代表されるいわゆる「中之島一家」は、保守・革新の双方における「既存の政党政治」の支持基盤を形作って来たとされる。大阪維新の会による行財政改革の大きな目的の一つは、維新自身が語る通り、また実態的にも疑いなくこの古い統治構造に打撃を与えるものであった。一方、「中之島一家の解体」、「官から民へ」のスローガンのもとで実施される行政経費の民間委託は大企業や人材派遣業の利益のために公的部門が利用される構造を生み出した。

では、なぜこのような改革が大阪市内で評価されたのか。古い統治構造は、新規の参入者にとっては排他的に機能する。欧州先進民主主義国の例を見ても、旧来の右派（保守）も、旧来の左派も、社会構造の変容が生み出した新規メンバー（例えば移民）や、新たな政治争点（いわゆる新しい社会的リスクなど）を統治構造に取り込むことに失敗している点は、吉田（2020）が指摘しているとおりである。

そして、**図2**でも表したとおり、大阪維新の会が党生命をかけて挑んだ大阪都構想に関する住民投票において、賛成票が反対票を上回った区は1990年代以降に住民が増加している「新しい」住民たちによって構成されているエリアである。この指摘は、すでに鯨坂ら（2019）の分析でも指摘されているが、大阪維新の会支持層は、大阪市内居住の時間が反対層と比較して短い、「新住民」であるとされている。

このような新住民は、旧来の古い統治構造に対して、参加の機会や利益との結びつきを欠いた状態になっていたと想像される。そして、仮に分配利益が自らの手に入らずとも、またそれ故に旧来の統治構造に対する配分を攻撃する行財政改革を支持したといえよう。

これが、大阪維新の会が行った新自由主義的政策が、大阪市内を二つに分裂させながらも、一方から強く「評価」された淵源といえるのではなかろうか。すなわち、新しく大阪市内に参入した「個人」たちの、古い統治をなしていた地域や集団に対する潜在的反発を、大阪維新の会は戦略的に汲み取っていったのである。なお、新住民からの「古い統治」に対する不満の背景には、大阪維新の会が組織される以前、2000年代初頭に相次いで明るみ

になった公務員不祥事も無視できない影響を与えたといえるだろう⁽¹⁷⁾。

大阪維新の会がすすめる子育て・教育関係サービスに対する所得制限の撤廃により公共サービスのアウトリーチを子育て世代やアッパーミドル層に「拡充」している点も見逃せない⁽¹⁸⁾。これは、従来の社会保障政策における高齢者や貧困層以外に対して、公共支出の分配を振り分ける施策と読み替えられる。そして、このような「新たな分配の仕組み」が、先程から言及する「新住民」に焦点を合わせていることは明らかといえよう。大阪維新の会が国政への進出に向けて再度打ち出した「ベーシックインカム」も⁽¹⁹⁾、このような文脈を踏まえた上で評価する必要があるだろう。さらに、大阪市内の開発軸も、1970年代以降続けられてきた南北軸から、北部の東西軸へと移されつつある点も⁽²⁰⁾、これら支持層との関係で読み解くことが必要であろう。

以上の大阪維新の会による個別施策と有権者による政策支持の構造は、本来であれば個別のアンケート調査等を含めて、より詳細な分析が必要であろう。また、個別施策の「リセット」が、各種の「古い統治構造」から「新しい統治構造」へ変容していく中で、どのようなマイクロな影響を持ったのかについての実証的な研究も必要である。本稿では問題提起に留めるが、大阪市内の政治経済構造の地理的・年代的構成と、実態としての行財政運営の内容に関して、両者を架橋する実証分析を深めていくことは、筆者に引き続き残された課題である。

(よしひろ けんすけ 桃山学院大学経済学部教授)

キーワード：大都市財政／大阪維新の会／偏差分析

(17) 大峰（2005）や中山（2007）などを参照。

(18) 例えば、2020年3月24日の市議会では、旧来の保守層である自民党議員が、給食費無償化の所得制限に「反対」する一方、大阪維新の会の議員が無償化の所得制限撤廃を強く主張するなどの印象的な議論が行われている。

(19) 日本経済新聞（2021年5月17日）「維新、ベーシックインカムを公約に」など。

(20) 日本経済新聞（2021年8月17日）「ポスト万博の成長エンジンに 大阪まちづくりに東西軸」など。

【参考文献】

- 鯨坂学、西村雄郎、丸山真央、徳田剛編著（2019）『さまよえる大都市・大阪（コミュニティ政策叢書）』東信堂。
- 石上泰州（2018）「地方選挙における政党の関与」『経済学論纂（中央大学）』第58巻第3・4合併号、pp. 1-15。
- 大阪維新の会（2015）『大阪維新の会 改革実績』（https://oneosaka.jp/pdf/result/result_270204.pdf）。
- 大阪市（2011）『（仮称）外郭団体改革計画（案）【要約版】』（<https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/cmsfiles/contents/0000110/110438/8-4.pdf>）。
- （2012）『外郭団体への競争性のない随意契約による事業委託の見直しについて』（https://www.city.osaka.lg.jp/somu/cmsfiles/contents/0000212/212506/240620_4_iinn_iken_soron.pdf）。
- 大峰伸之（2005）「大阪市役所の職員厚遇問題 — 市政改革は実現できるのか（特集1 ヤミ給与は大阪市だけの問題か）」『都市問題』96巻9号、pp. 4-9。
- 金澤史男・西堀喜久夫・西山茂（2010）「グローバル化と都市財政（＜特集＞FUTUR Aシンポジウム：都市財政におけるグローバルとローカル）」『九州国際大学経営経済論集』16巻2号、pp. 15-34。
- 上林陽治（2021）『非正規公務員のリアル — 欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社。
- 黒田兼一（2021）「【論文】自治体職員制度と民主主義の危機 — その経緯と課題」『住民と自治』2021年2月号、pp. 29-32。
- 古谷経衡（2015）「「大阪都構想住民投票」で浮き彫りになった大阪の「南北格差問題」」（<https://news.yahoo.co.jp/byline/furuyatsunehira/20150518-00045813>）。
- 善教将大（2018）『維新支持の分析 ポピュリズムか、有権者の合理性か』有斐閣。
- 中山直和（2007）「公務員の労働時間管理の問題点 — 大阪市役所・「区役所カラ残業」問題の真実と重ねて（2007年権利討論集会特集号） — （第7分科会 アスベスト問題と「働き方」を考える）」『民主法律』、pp. 195-197。
- 町田俊彦（2018）「大阪市と東京都特別区の財政比較」『専修大学社会科学研究所月報』665号、pp. 38-62。
- 丸山真央（2019）「「都心回帰」と都市政治 — 大阪市政の「維新」ブームをめぐって —」鯨坂学、西村雄郎、丸山真央、徳田剛編著（2019）『さまよえる大都市・大阪（コミュニティ政策叢書）』所収、東信堂。
- 水内俊雄（2015）「大阪における都市空間の生産と場所の政治化」佐藤卓己編『岩波講座現代5 歴史のゆらぎと再編』所収、岩波書店。
- 森裕之（2019）「大阪市が廃止になったら財政はどうなるか」『住民と自治』2019年12月号、pp. 7-11。
- 吉村洋文、松井一郎、上山信一（2020）『大阪から日本は変わる 中央集権打破への突破口（朝日新書）』朝日新聞出版。
- 山崎孝史（2017）「リスケーリングの政治としての「大阪都構想」」佐藤正志、前田洋介編著『シリーズ21世紀の地域 ローカル・ガバナンスと地域』所収、ナカニシヤ出版。
- 吉田徹（2020）『アフター・リベラル 怒りと憎悪の政治（講談社現代新書）』講談社。

【参考資料】

国土交通省『国土数値情報ダウンロード』「行政区画：世界測地系・大阪府・令和2年度」

(<https://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>) (最終閲覧日：2021年9月2日)

大阪市ホームページ『決算（一般会計・特別会計）平成22年度決算 委託料支出一覧』

(<https://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000149537.html>) (最終閲覧日：2021年9月2日)

『決算（一般会計・特別会計）平成28年度決算 委託料支出一覧』

(<https://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000414373.html>) (最終閲覧日：2021年9月2日)

大阪市ホームページ『選挙の記録』

(<https://www.city.osaka.lg.jp/senkyo/category/3545-0-0-0-0-0-0-0-0.html>) (最終閲覧日：2021年9月2日)

総務省『地方公共団体定員管理関係』

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html) (最終閲覧日：2021年9月4日)

総務省e-Stat (<https://www.e-stat.go.jp/>) (最終閲覧日：2021年9月2日)

『国勢調査』

「産業（大分類），男女別15歳以上就業者及び産業別割合」

『地図でみる統計情報』

「国勢調査 2015年5次メッシュ」

「境界データ5次メッシュ成果測地系平面直角座標系・Shapefile」

『地方財政統計調査』

「DB14 性質別経費の状況 市町村分」

「DB15 人件費の内訳 市町村分」

「DB33 地方債現在高の状況 市町村分」

『保健師活動領域調査』

日本経済新聞（2021年5月17日）「維新、ベーシックインカムを公約に」。

日本経済新聞（2021年8月17日）「ポスト万博の成長エンジンに 大阪まちづくりに東西軸」。