

# 維新改革以前の府市の姿

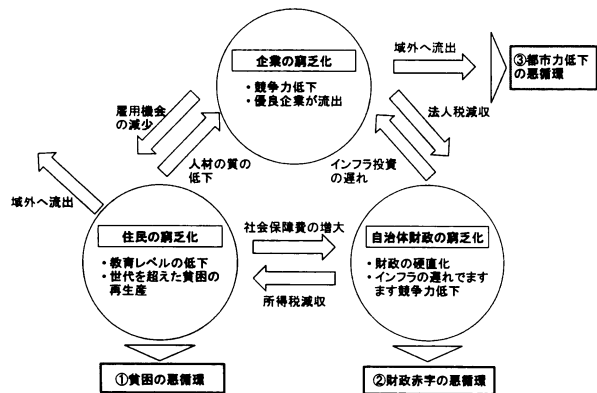
## 三つの悪循環と都市経営力の低下

前回見たように、大阪では都市の経済力の低下とともに社会問題が噴出し、また自治体財政の窮乏化が進みつつある。この状況を脱するのは簡単ではない。かつて日本の高度成長期には「投資が投資を呼ぶ」現象があった。この20年ほどの大阪は、それとは正反対の、いわば「問題が問題を呼ぶ」とでもいうべき悪循環に陥ってきた。筆者はこれを「大阪問題」と名付け、他の特別参与や職員とそのメカニズムを分析した。大阪問題の根底には次の三つの悪循環があると思われる(図3-1)。

### (1) 貧困の悪循環

第一は、前回も述べた「貧困の悪循環」である。親の世代が貧困に陥ると、子どもたちも十分な教育が受けられず、ひいては定職に就きにくくなる。かくして世代を超えて貧困が受け継がれていく。かつて、日本社会の活力の源泉は、親の社会階層とは関係なく、子どもが望み努力をすれば上に行

図3-1 大阪問題と三つの悪循環



けるといふ社会的流動性の高さにあるといわれた。しかし近年は親の所得や学歴などの格差が世代を超えて受け継がれ、再生産されていく。これは全

上山信一

慶應義塾大学総合政策学部教授

国的、いや世界的な傾向でもあるが、特に近年の大阪で著しい。

### (2) 財政赤字の悪循環

第二は「財政赤字の悪循環」である。具体的に  
見ている。

#### ○ 収入と支出の両方に悪影響

地域の1人当たり域内総生産(GDP)が低下すると、所得税や消費税が減収となり、自治体の税収が減る。また、多くの場合、生活保護の受給者が増える。さらに税金、国民健康保険の保険料、学校の給食費などの各種料金の未払いや滞納が増える。しかし、生活保護は個人にセーフティネットを与えるために国の基準に従って支給する。財政難を理由に公共事業のように支払いの凍結や減額はできない。目の前の弱者は支援するしかない。弱者の支援は基礎自治体の本来的使命であり、他に肩代わりしてくれる存在もない。かく

図3-2 大阪府の税収入の推移(決算額)

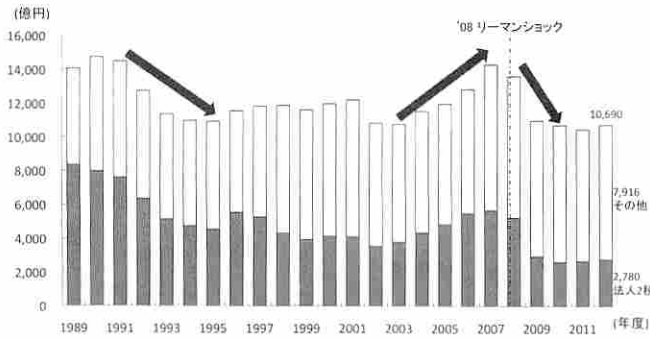


図3-3 税収入の推移(大阪府VS他都道府県)(1989年度=100)

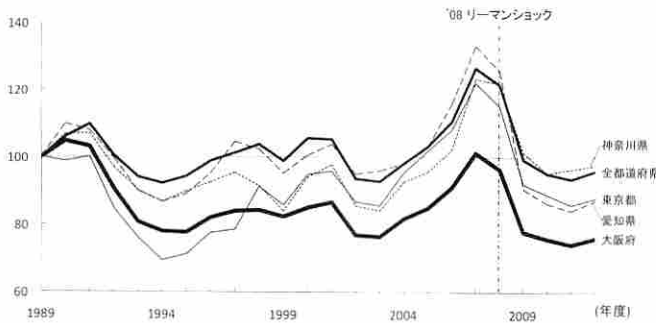
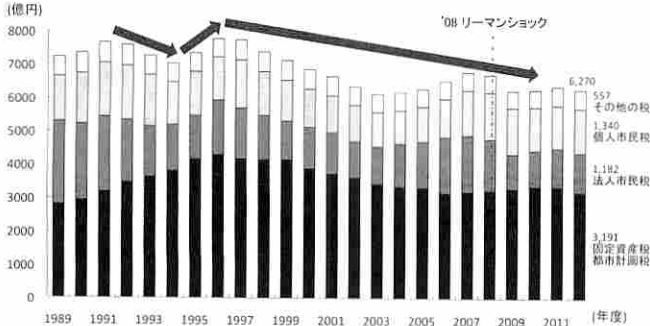
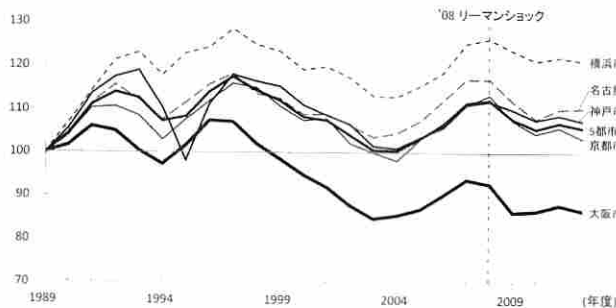


図3-4 大阪市の税収入\*の推移



\*決算額

図3-5 税収入の推移(大阪市VS主要政令市)(1989年度=100)



して、都市の経済力の低下と住民の貧窮化によって、税収減と支出増が同時に起こり、財政を圧迫する。  
 加えて、財政構造も硬直化する。公共事業など事業系の支出を削っていくと、生活保護など弱者支援の予算の比重が相対的に上がる。その結果、インフラ投資や首長の独自施策に回す財源が乏しくなる。その結果、市の戦略や市長の方針が自治体の年度予算にほとんど反映されず、毎年の内容

がほぼ同じになる。こうなると自治体が戦略的に街の再生策を考えても、それを実行するための投資ができないという状況に陥る。これが財政赤字の悪循環である。  
 ○府市共に財政が硬直化  
 大阪では具体的に何が起きたのか。府、市の順に見ていく。  
 図3-3は大阪府の税収を他府県と比較したのも

のだ。税収の落ち込み幅は、東京、愛知、神奈川、そして都道府県平均よりも大きい。大阪市も同様である(図3-4)。加えて図3-5の通り、大阪市と他の主要政令都市とのギャップは極めて大きい。しかも、大阪市だけがいまだに1989年度の水準を回復できていない。  
 次に支出を見る。大阪府の予算規模は、2012年度実績で2兆8931億円。主要要素は公債費、建設事業費、扶助費、人件費、他の経

図3-6 歳出の構成比推移(1996年VS2012年) (一般会計,%)

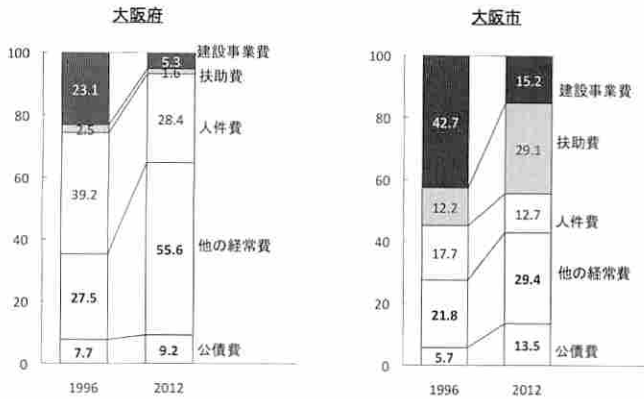
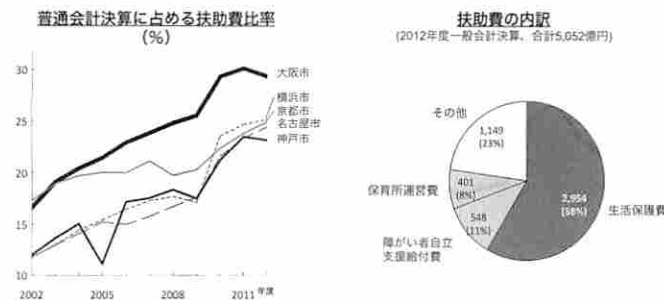
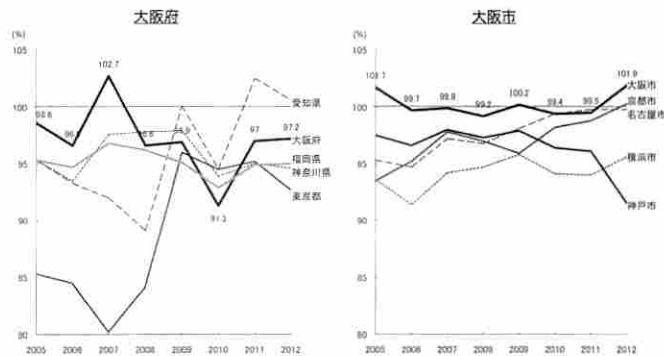


図3-7 大阪市の財政に占める扶助費\*の比率



\*扶助費：生活保護費、障がい者自立支援給付費、保育所運営費など。主に福祉、保健、医療に必要な費用

図3-8 経常収支比率の推移と比較



(注) 経常収支比率とは、地方税や地方交付税等の自由に使える一般財源に対する、人件費や生活保護等の扶助費、地方債返済に充てる公債費等、必ず支出しなければならない経費の割合。100%に近いほど財政にゆとりがないことを示す。なお、計算式は(経常経費充当一般財源等)÷(経常一般財源)

負債はどうか。図3-9左の通り、大阪府の債務残高は2005年以降増え続けている。背景には、他の道府県同様、近年の臨時財政対策債(以下「臨財債」とする)の大量発行によって国が負うべき借金を肩代わりしてきたことがある。特に大阪府は、他道府県よりも臨財債の割り当てが大きい。そのため、他府県よりも急激に負債残高が増えた(大阪府の臨財債の発行額、毎年約3000億円は愛知県に次いで多く、本来の交付税に占める割合も51%と

常費の五つである。構成比の変化を見ると、96年には23%を占めた建設事業費が、2012年には5%まで低下した(図3-6左)。また、人件費も39%から28%に下がった。一方で他の経常費の伸びが著しい。また公債費も9%を占める。2012年には建設事業費など将来に向けた投資を増やす余裕がなく、財政構造が硬直化してしまつた実態が見て取れる。大阪府では96年に43%を

占めた建設事業費が、2012年はわずか15%に、そして人件費も18%から13%に減った。一方で公債費が増えて、固定経費の比重が高まった(図3-6右)。大阪府は基礎自治体なので、もともと歳出に占める扶助費の比率が高い。それが近年は生活保護費の増大でさらに高まった(図3-7)。この構造からの脱却は容易ではない。

○全国ワーストレベルの府市の財政状況

府市の財政状況全般を評価してみる(図3-8)。大阪府の場合、2012年度の経常収支比率は97.2%であり、愛知県に次いで悪い。大阪府は、101.9%と突出し、横浜、名古屋など主要政令市の中で最も悪い。

○府は臨財債を大量に発行

高い)。

(注) 臨時財政対策債とは、国が地方に配分する交付税の財源不足を補うために特例的に認められる地方債であり、国が借り入れを行わず、地方が直接借り入れる方式を取る。当初は、2001年度から臨時的に始まったが、10年以上が経過し、常態化している。本来の交付税に占める臨時債発行可能額は約3割にもなり、もはやこの制度なくして地方交付税制度を維持することが困難になりつつある。

大阪府は都道府県とは異なりそもそも臨時債は少ない。そのため図3-9右の通り債務残高は2005年以降微減してきている。しかし人口で上回る横浜市よりも額は多く、ずっと高水準のまま推移している。

### ○府市民の1人当たり借金は東京の3倍超

こうした事情を反映して、大阪の住民1人当たりの自治体の借金の額(地方債残高)はこの20年で大幅に増えた。大阪市民の住民1人当たり地方債残高(府と市の分の合計)は、1993年度には東京の約1.3倍にとどまっていた。しかし2012年度には東京の約3倍超のレベルにまで悪化した(図3-10)。

以上述べてきた府市の財政の窮状を1枚の図にまとめると、図3-11のようになる。最もインパ

クトが大きかったのは税収の激減だった。それに対し、予算の節減で対応するのには限界があった。府市共にジリ貧の財政状況に陥っていった。

### (3) 都市力低下の悪循環

「貧困の悪循環」と「財政赤字の悪循環」の二つが重なると、さらに「都市力低下」というもう一つの悪循環が起きる。都市力の低下は、二つの面から起きると考えられる。

まず、貧困の再生産によって学力が落ち、労働力の質が劣化する。また、犯罪などの社会問題が目立つようになる。すると余裕のある住民が域外に転出する。すると優良な労働力を求める企業も域外に転出し、地域全体の賃金や投資のレベルが下がる。こうして地域における低採算あるいは低生産性の

企業の比重が相対的に上がり、域内のGDPはますます伸び悩む。これを防ぐために、自治体は本来ならば優良企業を誘致、あるいは引き留めるために労働者の技術向上のための訓練、交通インフラの整備、工業用地の整備、あるいは税負担の減免などに資金を投入すべきだ。しかし急速な財政悪化の下、こうしたことができなくなる。

自治体の財政状況の悪化は、ますます優良企業の間で地域の将来の発展性についての不安をかき

図3-9 府市の債務残高\*

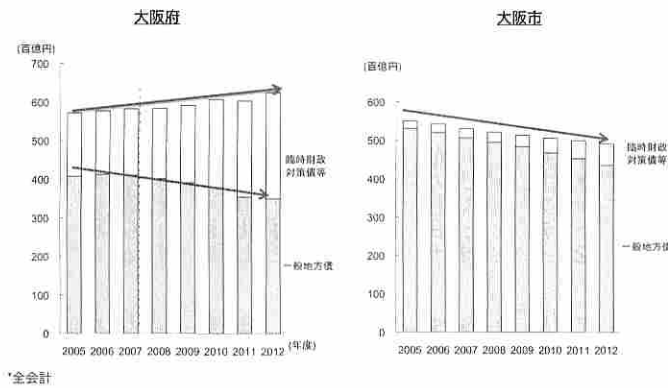


図3-10 住民1人当たりの地方債残高

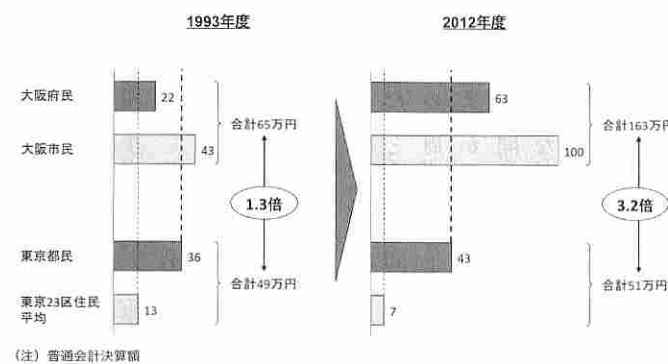
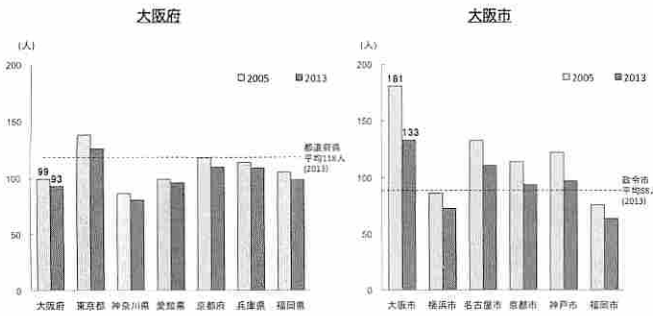


図3-11 府市の財政問題の整理

府市共通	<ul style="list-style-type: none"> <li>経常収支比率は府・市ともに90%台後半～100%前半で推移し、財政が硬直化</li> <li>全国の都道府県、政令市と比較して高水準</li> <li>市民・府民一人あたりの借入（地方債残高）は、1993～2012年度に2.5～3倍に増大（東京はほとんど変化がない）</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>法人2世に依存し、農業変動を受けやすい</li> <li>パワフル継承後、長期低率補助</li> <li>（1996年度法人2世7,962億円 ⇒ 2009年度2,944億円）</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>パウル後の取組の激減を受け、1996年の「大阪府行政改革大綱」以降、特に借出削減に取り組み</li> </ul>
債権	<ul style="list-style-type: none"> <li>他の都道府県に先駆けて未利用地等の整理・売却を早期から進めた</li> <li>都心部に所有資産が少なく、今後大きな売却益は見込めない。また、売却可能資産が縮小し、売却収入は近年減少</li> </ul>
債務残高	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政改革による建設事業の発注し等により、2006年度をピークに国庫補助や国庫債以外の債務残高は減少</li> <li>しかし、近年の臨時財政対策債の大量発行により、府債残高全体は増加の一途</li> </ul>
財政赤字	<ul style="list-style-type: none"> <li>1988年度以降2007年度まで10年連続の赤字決算</li> <li>2006年度以降は連続して黒字決算を達成</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>税収の落ち込みは他都市より大きい</li> <li>2012年度時点で、1989年度の86.6%に落ち込み（5大市平均は105.8%増）</li> <li>固定資産税や法人市民税の落ち込みの影響が大きい</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>90年代～00年代に扶助費・公債費が増加（+4100億円）</li> <li>投資的経費・人件費等は削減（▲5,300億円）</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>不要資産を積極的に売却</li> <li>2005年度から7年間で、他都市を大きく上回る1,303億円を売却（5大市平均は571億円）</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>中債残高は公共事業費・市債発行の抑制により減少（2005年度585,022億円→2012年度499,153億円（▲8,869億円））</li> </ul>
大阪府	<ul style="list-style-type: none"> <li>実質収支は1989年度決算から24年連続の黒字</li> </ul>

図3-12 人口1万人当たりの職員数(全部門)



(注) 東京は東京都に消防職員を含む（他の地域は政令市に消防職員を含む）。また、大阪府は、交通局の規模が他の多くの市よりも大きい。  
2013年度の各都市の内訳は次のとおり。（左交通局/右全職員）大阪府：23/133人、横浜市：5.6/73人、名古屋市18/116人、京都7.5/94人、神戸6.5/97人、福岡市3.8/63人

うじて基本  
的な住民サ  
ービスと弱  
者のための  
セーフティ  
ーネットを  
提供するこ  
とに終始し  
た。

なお、都  
市再生のた  
めの戦略投  
資ができな  
かった理由  
としては、  
もう一つ、  
大阪が世界  
有数の巨大

○90年代の大阪府の急速な窮乏化と投資の停滞

もう少し具体的に見ると、維新改革が始まる2008年までの大阪府は、ひたすら経費節減と資産処分等に専念してきた。例えば、2005～11年度の不動産の処分売却額は、神奈川県が461億円、愛知県が242億円に対し、大阪府は1179億円と他県を凌駕する（ただし、大阪の地価は他より高いという事情にも留意）。また、人口当たりの職員の数も他都道府県に比べて少な

たてる。そして建物の老朽化を契機に本社や工場を他地域に転出させる動きが加速する。こうして事態はさらに深刻化する。貧困の再生産が労働力の質の劣化、財政の悪化、社会インフラの劣化を招く。つまり貧困の悪循環と財政赤字の悪循環の二つが相まって都市の経済力をさらに弱めていく。かくして三つ目の都市力低下の悪循環が生まれる。

90年代以降の大阪では、以上の三つの悪循環が起きた。先述のように大阪府は主に税収の落ち込みににより、また大阪府はそれに加えて扶助費の増大と行政改革の遅れによって、共に全国でも最悪レベルの財政危機に陥った。また財政が硬直化した。そのためこの20年間、府市共に都市力を再生させるための投資ができず、節約型の行政改革によつてかろ

うじて基本  
的な住民サ  
ービスと弱  
者のための  
セーフティ  
ーネットを  
提供するこ  
とに終始し  
た。

なお、都  
市再生のた  
めの戦略投  
資ができな  
かった理由  
としては、  
もう一つ、  
大阪が世界  
有数の巨大

(4) 府市の都市経営力の低下

都市であるにもかかわらず、広域自治体の大阪府にもともと資金が集まりにくいという独特の事情が挙げられる。府は法人2税の落ち込みが激しい上に、もともと保有資産が少なかった。大阪府はしばしば「まんじゅうの皮」に例えられる。すなわち、大阪府に大企業や資産（あんこ）が集中する一方で、大阪府は周辺部（まんじゅうの皮）にしか権限や財源を持っていない。そのため大阪府は主に北部の千里ニュータウンや南部のりんくうタウンの開発などに専念し、中心部の再開発はすべて大阪府に任せてきた。ところが今回は大阪府も窮乏化した。そのため、周辺はもとより中心部の再開発がほとんど進まなかった。この間に東京では新宿副都心や品川の再開発が、横浜ではみなとみらい（MM）21の開発などが進んだ。かくして府も市も、本格的な交通インフラの再整備や産業振興策を行う余裕がなく、どちらも都市再生をリードできなかった。

い(図3—12左)。

一方で、交通、物流などのインフラへの投資が遅れた。その結果、三大都市圏内で唯一、いわゆるミッシングリンク問題が残った。東京、名古屋などでは、渋滞を防ぐ環状道路がほぼ完成しつつある。ところが、大阪圏では、都心部の環状道路ネットワークで重要な位置を占める淀川左岸線延伸部などが未整備のままである(今回の維新改革でやつと建設が決定)。また、東京では都心との間に成田エクスプレスが走るようになったが、大阪では都心部と関西空港を結ぶ鉄道の線路容量が不十分のまま今日に至っている。

### ○90年代以降の大阪市の改革の遅れ

90年代からの大阪市役所はどうか。大阪市も深刻な税収減に見舞われた。しかし地下鉄や港湾などの現業事業を擁し、また市内の土地の4分の1強を保有するなど莫大な資産を保有していた。人員と予算をスリム化し、資産を有効活用すればやりようはあった。しかし資産を時代の変化に合わせて転用したり、売却処分等で得た資金を中心部の再開発に向けて経営センスを欠いていた。特に、各局の縦割り構造が激しく、市全体の視点に立った経営がなされなかった。その結果、各局が大阪全体の発展よりも目先の局の利益の部分最適化(天下一りの確保や職員の雇用維持など)を追求し、また、不適切な労使関係や組合と首長の癒着があったために、改革の障害となる既得権益を

打破できなかった。

例えば、大阪市の2005年の人口1万人当たりの職員数は181人で、主要政令市に比べ格段に多かった(図3—12右)。他都市よりも地下鉄や下水などのインフラ関係の負担が大きいという事情を勘案しても、なお多い。この数年の維新改革でかなり減ったもののまだまだ多い(政令市平均88人に対して133人)。

大阪市では90年代後半から財源確保のためにインフラ投資などが滞り始めた。同時に増え続ける社会保障費を捻出するために、毎年予算と人員を削っていた。大阪市は、かつては全国に冠たる先進自治体として高く評価されていた。ところが、極めて非効率な巨大基礎自治体に転落した。それでも2005年からの2年間は関淳一市長(当時)の下で改革が進み、地下鉄やバスの民営化も検討された。しかし、そうした抜本改革案も市長が平松邦夫氏に代わるとともに立ち消えとなり、その後の大阪市役所はもっぱら予算と人員の削減を最優先し、まちの将来ビジョンは考えないという一種の思考停止に陥っていった。

総じて90年代、府市は共に財政難に見舞われた。資金は社会保障などに対症療法的につき込まれ、大阪全体の都市再生戦略を考える余裕がなくなつた。インフラ投資を怠り、やがてスリム化の影響で人材も不足し、役所全体が疲弊してしまつた。これが2008年の維新改革が始まる直前の府市の状況であつた。

## 霞が関かいわい しつかりエボラ対応

厚生労働省

塩崎恭久厚生労働相は先週の閣議後の記者会見で、西アフリカで流行するエボラ出血熱への水際対策を強化するため、空港などに配置する検疫官を30人増員すると発表した。14日投票の衆院選の真っ最中であつたため、選挙期間中もエボラ出血熱にしつかり対応している姿勢をPRする格好となつた。

塩崎厚労相は記者会見で「今回措置された要員を最大限活用して、エボラ出血熱への対応にも取り組んでいきたい」と語つた。

その塩崎氏だが、2日の公示日前後から、地元の愛媛県に入るなどして、東京都を離れることも多かつた。公示日前の会見では「私への連絡体制をきちっとするよう指示しているし、省としての対応も万全を期して抜かりないようにする」とコメント。厚労省は感染症対策などの危機管理を担っている役所だけに、選挙期間中の対応には細心の注意を払つていたようだ。

ただ、ある幹部は「仮にエボラ出血熱の疑い例が出たとしても、大臣がいなければ救急車を出せないということはない。やることはしつかりやっていく」と語り、選挙の有無にかかわらず、危機管理対応が変わることはないと強調していた。