

「橋下大阪市政の政策展開の特色」

The Special Feature of Policy Deployment in Hashimoto Osaka City Government

有馬 晋作

橋下徹氏は大阪都構想実現のため、大阪府知事職を任期途中で辞任し大阪市長選挙に出馬するという前代未聞の行動に出て、2011年12月大阪市長に就任した。その後、大阪都構想実現に向けての市政改革に積極的に取り組んでおり、就任1年が経とうとしている。一方、橋下徹氏が代表の「大阪維新の会」は国政進出を目指し、公約の「維新八策」を掲げ国政政党「日本維新の会」を立ち上げるなど、今や国政レベルの台風の目となっている。本論文は、このように、現在、全国において最も注目されているともいえる橋下徹氏が担う大阪市政について、その政策展開の特色を明らかにするものである。

キーワード：橋下大阪市政、大阪都構想、トップダウン、ブレイン政治、市政改革

目次

- I はじめに
- II 大阪ダブル選の状況
- III 橋下大阪市政の基本的特色
 - III-1 橋下大阪市政の基本方針
 - III-2 職員労働組合との激しい対決
 - III-3 トップダウン型の行政運営とブレイン政治
- IV 橋下大阪市政の政策展開の特色
 - IV-1 マニフェスト・リード型の政策展開
 - IV-2 マニフェストとリンクした予算
 - IV-3 市政改革プランの策定—行政財政改革—
- V 橋下大阪市政の政策展開の全体像
- VI おわりに

I はじめに

橋下徹氏は、大阪・堺両市を廃止し大阪都を新たに設置する「大阪都構想」実現のために、大阪府知事職を3か月残した任期途中で辞任し、2011年12月18日に任期切れとなる大阪市長選挙に出馬するという前代未聞の行動に出た。そのため、11月27日、大阪市長選挙と大阪府知事選挙のダブル選挙（以下「大阪ダブル選」という）が行われることになり、見事、橋下徹氏は勝利する。

2011年12月19日に大阪市長に就任した橋下徹氏は、大阪都構想実現のために、まず府市統合本部を設置した上で、市政改革に取り組んでいる。そして、朝日新聞と朝日放送との2012年2月の共同調査によると、大阪市民による橋下徹市長への支持率は71%に達している。

一方、大阪都実現のためには法改正が必要と、橋下徹氏が代表の「大阪維新の会」は、当初、次期衆院選で近畿一円に候補者を擁立するとしていたが、今や国政全般の政策「維新八策」を掲げ、9月には国会議員が合流し国政政党「日本維新の会」を設立し、全国に候補者を擁立しようという動きを示している。政権交代後の既成政党への失望感から、橋下徹氏のこの動きへの国民の期待は高く、今や国政レベルの台風の目となっている。

本論文は、現在、全国において最も注目されているともいえる橋下徹氏が担う大阪市政の政策展開について、その特色が最も明確に表れたといえる就任1年間（厳密には2012年10月までの約10か月）を中心にみたい。

II 大阪ダブル選の状況

大阪ダブル選告示当初は、橋下氏には独裁という批判などもあって接戦と報道されたが、最終的には、大阪市長には橋下徹氏が75万票、大阪府知事には「大阪維新の会」幹事長の松井一郎氏が200万票を獲得し当選した。それぞれ、市長選では現職の大阪市長である平松邦夫氏（52万票）、知事選では全国市長会会長だった前池田市長の倉田薫氏（120万票）を大差で破っての勝利だった。なお、大阪市長選の投票率は、60.92%と40年ぶりに6割を超え、有権者の関心は高かった¹。

ここで大阪ダブル選における橋下徹氏の勝因について、メディアでの分析を中心に紹介したい。既成政党にノーを突きつけ有権者の改革への期待が大きい〔毎日新聞2011年11月28日社説〕という見方を基本に、①ダブル選に持ち込み選挙への関心を高め無党派の票を掘り起こしたこと。②最大の争点に据えた「大阪都構想」の是非を「現状を変えるか、変えないか」という二者択一に単純化したこと。③既成政党との対決構造を強調したこと、が主な勝因としてあげられている〔読売新聞2011年11月28日〕。

そのほかの指摘としては、峰久和哲氏（朝日新聞編集委員）は、「シンプルな争点」を掲げ「敵・味方を鮮明にする」という選挙戦術で小泉首相の2005年の郵政選挙に酷似しているとし、朝日新聞の出口調査によると前回の選挙より投票所に足を運んだ若者が増え、20代、30代の7割は橋下徹氏に投票したとされる〔朝日新聞2011年11月28日、2012年1月3日社説〕。

また、今回の選挙の大きな特色として、大手週刊誌が橋下徹氏の生い立ちをとりあげ批判するという異例の報道を行ったこと、在京の有識者がファシズムをもじった「ハシズム」すなわち独裁という批判があったことがあげられる。そのため、有権者に橋下氏支持をためらう人が出てきたとの分析(北野和希2012)もある。このように橋下氏は、告示当初はかつてない苦戦を感じたものの、最終的には先ほどの要因に加え選挙戦終盤の「大阪維新の会」所属の議会議員の組織的な選挙運動と、若い世代に照準を合わせた票の掘り起こしが功を奏し勝利に持ち込んだとされる〔朝日新聞2011年11月29日〕。

以上は、大阪ダブル選をめぐるメディアを中心とした分析であるが、これらをまとめると、橋下氏の基本的な勝因は、ダブル選に持ち込み選挙への関心を高めた上での、①大阪都構想を軸に現状を変えるか変えないかという争点の単純化、②既成政党との対決構図、の2つが大きな勝因といえる。ちなみに②の背景には、政権交代後の民主党政権への失望があったと考えられる。

III 橋下大阪市政の基本的特色

ここでは、大阪都構想以外の橋下大阪市政の基本的な特色を、市長の施政方針演説を糸口として明らかにする。そこからは、市職員労働組合との対決構図とトップダウン型の市政運営特にブレイン政治が橋下大阪市政の特色として浮かび上がってくる。

III-1 橋下大阪市政の基本方針

橋下大阪市政の基本方針は、まず就任記者会見における、民主党政権への国民の失望を意識した「決定する民主主義」の標榜といえるが、そのほかは2012年12月28日の市議会での施政方針演説に端的に示されているといえる。

市政方針演説をみると、まず2大方針として、大阪を変えるための「大阪都構想の実現」と、市役所の組織マネジメントを構築するための「職員労働組合の是正」を掲げている。そして、市役所改革に全力を尽くすとし、大阪から実施する改革を全国に波及させることに意欲を示して「大阪から日本を変える」と述べている。

また橋下徹氏は、自らの役割を、①大阪にふさわしい自治の仕組みづくり、②市役所改革、③国への働き掛け、の3点に集約し、「府市100年戦争に終止符を打ち、大阪新時代の幕を開く」と述べ、さらに「既得権を破壊することが私に与えられた使命」とした上で、「古い制度やシステムを捨て去り、創造性やイノベーション(革新)で社会を立て直す。まさに今、大阪で、このグレート・リセットが起きようとしています。是非とも、またとない、このチャンスをもものにしなければなりません」と述べている。この「グレート・リセット」と、先ほどの「決定できる民主主義」が橋下改革のキーワードになったといえる²。

このため、まず松井一郎大阪府知事との連携を強調し、新たな統治機構である「大阪都構想」実現に向け、府と市が一体運営するための新たな組織「大阪府市統合本部」を立ち上げ、そこで、府市の類似事業の仕分け、広域行政の一元化を行い、港湾、水道、病院などの一体的運用、市営地下鉄・バスの民営化を検討し進めるとした。

職員労働組合については、2011年12月、市営バスの営業所内での政治活動が発覚したことを橋下徹市長は演説に取り上げ、「庁舎内での政治活動は許さない」と断言した。そして、「大阪市役所の組合の体質が全国の公務員組合の象徴。大阪市役所の組合を是正することによって全国の公務員組合を改めていく、そのことにしか日本再生の道はない」とまで述べた。

市役所改革では、区長に予算や人事などで大きな権限と財源を与えるとしたほか、市役所は住民サービスに徹してスリム化する方針を示す。補助金や福祉に関しては、「特定の団体や市民への既得権を破壊することが私に与えられた使命だ」とゼロベースで見直す考えを示した。

実は、演説のうち最も熱が籠っていたのは、先ほどの職員労働組合への厳しい対応だったとされる。これまでも橋下氏は、職員労働組合を「歴代市長の集票マシンとなっている」と批判していたが、今回の大阪市長選のとき平松邦夫前市長の推薦人紹介カードが市交通局内で出回るなど、組合員の政治活動が発覚していたからである。橋下徹氏は、演説の中で、アドリブで「(国民の2割が公務員の)ギリシャを見てください。公務員の組合をのさばらせておくと国が破たんする。都構想と組合の是正によって日本再生を果たしていきたい」と強く述べたとされる³。

以上のように、橋下市長の議会での施政方針演説からみると、「グレート・リセット」すなわち新たな統治機構や大幅な制度改革と「決定できる民主主義」をキーワードに、橋下市政の中心に、市役所改革と職員組合の是正という2つの大きな方針を据えていることが分かる。

III-2 職員労働組合との激しい対決

先ほど述べた橋下徹氏の施政方針演説について、メディアは、「敵に見立てた古い体質・勢力を徹底的にたたくことで多くの支持を集めてきたともいえる橋下市長が、次のターゲットに選んだのは労組なのか」〔毎日新聞（大阪本社）2011年12月29日〕と述べていたが、その後の展開を見ると、まさしくこの予想は当たったといえる。

2012年2月、市営地下鉄の梅田駅で、職員のたばこの不始末が原因とみられる火災が発生する。5月には、同じく地下鉄の駅長室で助役の喫煙によって火災報知器が作動し、運行に遅れが生じるという不祥事が発生する。禁煙徹底を図っていた最中だけに橋下徹市長は激怒し、助役は懲戒免職（解雇）だと発言する（結局、停職3か月）。同じく2月には、児童福祉施設の職員が腕の入れ墨を児童に見せるなどしたことが発覚する。これに激怒した橋下徹市長は、5月には全職員への入れ墨調査を命じ、入れ墨を110人が行っていたという調査結果が公表された。

以前から、大阪市での職員の不祥事は他の政令市より多いと問題視されていた。特にごみ収集

など現業職員の不祥事が多かったが、このような市職員の度重なる不祥事もあって、橋下市長は、「法律で守られた公務員の身分保障が甘えを生む。民間のように厳しい競争にさらされるべきだ」と述べた。一方、職員を見る市民の目は厳しくなる。たとえば、2012年1～3月の間、市民からの市職員の不正などの通報（公益通報）は約230件と前年同期に比べ倍増することになった。

また、橋下市長の施政方針演説でみられたように、市長は激しく職員労働組合などと対決し、見ようによっては「公務員バッシング」とも思えるような様相を帯びてくる。

まず、先ほどの入れ墨調査前の2012年2月、大阪市の職員労働組合が組織的に前平松市長の選挙応援をしていたことを問題視して、野村修也弁護士（中央大学法科大学院教授）らの第三者調査チームが、政治・組合活動の実態調査のため全職員を対象にアンケートを実施する。これをめぐり、法曹団体からは「重大な人権侵害だ」「思想信条の自由を侵害する」との批判が続出し、アンケートの集計が凍結されるなど混乱を招いたが、4月には、第三者チームは、大阪ダブル選で平松邦夫前市長を市役所ぐるみで支援しており、その背景に「労使癒着の構造がある」という最終報告を出している⁴。

このような橋下氏と職員労働組合との激しい対決は、最終的には、2012年7月末、職員にとって厳しい3つの条例制定で結実することになる。その条例の内容を、次にみてみたい。

まず「職員の政治的行為の制限に関する条例」は、地方公務員法で制限された職員の政治活動の対象を、国家公務員法に準じて拡大し、政治的目的での文書配布や演劇の演出、集会やラジオで政治的意見を述べることなど10項目を新たに禁止している。違反には原則懲戒免職という厳しい方針を示していたが、第2会派の公明が軟化を求めたため、停職や減給も処分内容に併記する修正をした。

「大阪市労使関係に関する条例」は、職員労働組合と当局との交渉事項を明確化するもので、交渉事項を、給与や懲戒処分、福利厚生など6項目に限定し、職務命令や予算編成など市の職務権限として扱う事項つまり「管理運営事項」は交渉対象から外すと明記した。そして交渉はメディアに公開し、組合活動への便宜供与も禁じた。この交渉のメディア公開は、橋下氏が大阪府政の財政改革で行った手法である。

「政治的中立性確保のための組織活動に関する条例」は、市長選の3か月前から投票日までの間の市長や副市長、一般職員の政治的行為を制限するもので、期間中、市長が市ホームページに政策に関する主張を載せることや、副市長らが集会で市長や市長候補者の政策の広報活動に関わることを禁じている⁵。

III-3 トップダウン型の行政運営とプレーン政治

就任早々の2011年12月23日、橋下市長は、大阪市の最高意思決定機関である「戦略会議」を開催し、市の主要な施策や事業について、大阪府と新設する「府市統合本部」や24区長でつくる「区長

会議)、そして「市の改革プロジェクトチーム」の3つで検討することを決定した。

司令塔的役割を担う「府市統合本部」には、本部長として松井一郎府知事、副本部長として橋下徹市長が、顧問には堺屋太一氏(作家・元経済企画庁長官)、上山信一氏(慶応大学教授)、古賀茂明氏(元経済産業省官僚)、原英史氏(元経済産業省官僚)の4名が就任した。その所管事項は、「大都市制度」「広域行政・二重行政」「府市戦略の協議」の3本柱とした。さらに、2012年4月には組織改革として、市長直轄で大阪都構想を担当する「都市制度改革室」、人事給与や組織管理を担当する「人事室」を新設し、それと行財政改革を進める「市政改革室」の3室が中心となって市政運営を進めることになった。

このような組織を整えた橋下市長の意思決定は、明らかにトップダウン型といえ、橋下徹市長が標榜する「決定する民主主義」を具体的に示すものである。それは、市長が大きな方向性を示し、行政マンに複数のプランを練らせ、最終決定は政治家である自身が下すというスタイルである⁶。

一方、橋下市政が進むにつれ、次のようにブレーン政治の様相を帯びてくる。

橋下市長は市長就任以降、次々と民間人を特別顧問などに処遇して政策決定の中心に据えている。平松邦夫前市長の離任時には3人だった特別顧問は、就任ほぼ半年(6月18日現在)で約6倍の18人となり(表1)、新たに設けた特別参与を合わせると60人に及んでいた。

先ほど述べた堺屋太一氏、上山信一氏などのほか、民間からの登用が目立つ。企業再生を手がけてきた元カネボウ化粧品会長の余語邦彦氏、エネルギー政策では反原発で再生可能エネルギーの第一人者といわれる飯田哲也氏(環境エネルギー政策研究所長)、建築家の安藤忠雄氏や都市活性化の専門家としての橋爪紳也氏(大阪府立大学教授)など多彩なメンバーである。加えて、市役所改革のため、山田宏前杉並区長、中田宏前横浜市長と政治家も起用している。両氏は、2009年の衆院選前に結成した「首長連合」以来、橋下氏と親交を続けており、維新の会の衆院選向けの政策集「維新八策」を検討する中心メンバーでもある。ただ、これらの特別顧問には、改革全般を委ねるというより、分野ごとに専門家として任せる傾向があるという。

また、ブレーンの発言力が大きくなっているとされる。それは、府市統合本部や市政改革などの重要な会議には特別顧問らは、ほぼすべて出席し実質的に議論をリードしていることや、会議開催前に必ず特別顧問らに事前に説明して了解を得ることになっていることから分かる。たとえば、1月の府市統合本部をみると、府立高校の学区撤廃について、府教育委員側が府議会で議論が尽くされておらず拙速な決定は教育現場に混乱を招くという理由で1年の猶予を求めたが、複数の特別顧問が反対意見を表明し、これに押し切られる形で2014年度からの実施が「政治決定」されたという⁷。

このようにブレーン政治には、意思決定の早さと専門性の高さを評価する声がある一方、多様な意見が反映されるか、議会によるチェックなどが十分に機能するかという危惧される面もある。

「橋下大阪市政の政策展開の特色」（有馬 晋作）

表1 大阪市の主な特別顧問

〔府市統合本部〕	〔大都市制度〕
堺屋太一（作家・元経済企画庁長官）	佐々木信夫（中央大学大学院教授）
上山信一（慶応大学教授）	金井利之（東京大学大学院教授）
古賀茂明（元経済産業省官僚）	赤井伸郎（大阪大学大学院教授）
原英史（元経済産業省官僚）	山田宏（前杉並区長）
安藤忠雄（建築家）	土居史朗（慶応大学教授）
橋爪紳也（大阪府立大学教授）	〔人事〕
余語邦彦	山中俊之（人材開発会社社長）
（ビジネス・ブレイクスルー大学院教授）	稲継裕昭（早稲田大学大学院教授）
飯田哲也（環境エネルギー政策研究所所長）	〔西成区特区構想〕
〔財政〕	鈴木亘（学習院大学教授）
高橋洋一（嘉悦大学教授）	〔区政〕
	中田宏（前横浜市長）

（出所）毎日新聞（大阪本社）2012年6月19日「橋下改革のブレン図」。

IV 橋下大阪市政の政策展開の特色

橋下徹氏の府知事時代をみると、全体的にみればマニフェストを軽視した府政になっていたが（有馬晋作2011p96, 97）、大阪市長になると、知事時代とは対照的にマニフェストに沿った力強い政策展開となった。その理由は、大阪ダブル選のとき、マニフェストに現職の強みと経験を生かした政策項目をそろえたことと、大阪都構想という目的がしっかりとあったからだといえる。

このため、マニフェストに沿って改革を次々と実行に移す橋下市長の政治手法が浮き彫りになったというメディアの指摘〔毎日新聞（大阪本社）2012年6月19日「橋下市長公約45%に道筋」〕もあるぐらいである。ここでは、この力強い市政運営を、政策展開として予算や市政改革プランから明らかにしたい。

IV-1 マニフェスト・リード型の政策展開

大阪維新の会は、大阪ダブル選のとき「大阪秋の陣・大阪市長選マニフェストー維新の挑戦・体制維新」を発表した。

このマニフェストは、総論と各論（政策編）からなり、各論は、①政策編、②統治機構・府市統

合本部編、③統治機構・基礎自治編、から構成され、目玉は、「大阪の統治機構を変える大阪都構想」、「公務員制度を変える職員基本条例」、「教育の仕組みを変える教育基本条例」、「エネルギー供給体制を変える関西電力株主権行使」の4つである。

最大の目玉である「大阪都構想」は、大阪維新の会の国政進出に危機感を感じる既成政党が、逆に、その制度化に積極的になったため、2012年8月には、「大都市地域特別区設置法」として早くも実現した。ただ、特別区の区割り問題や財政調整問題など、これから解決しないといけない課題も多く、住民投票も経て最終的に実現するのは2015年度頃とされる。ただ、ほかの政令市で、この法律を用いて特別区を設置しようという動きはなく、むしろ批判的な市長もいる。そのほか、大阪府議会で問題となり注目された「職員基本条例」と「教育行政基本条例」は、大阪市議会では5月に成立している⁸。

次に政策編で掲げた62項目の具体的な政策について、就任半年経過後の進捗状況（毎日新聞調査）をみたい（表2）。

表2 市長選マニフェストの主な進捗状況

	(公務員改革)		(子育て支援)
◎	幹部ポストの公募制	△	保育所、幼稚園を民営化し待機児童解消。
△	1万2千人以上の職員を削減。給与を民間並みに。	◎	妊婦健診や予防接種の内容を充実。
◎	天下りを原則的に禁止。	◎	中学校卒業まで通院、入院の医療費無償化（保健医療・福祉）
△	外郭団体を民営化、広域化などで全廃。	×	健康診断受診の補助や受診機会の拡大。
△	地下鉄・バスを完全民営化。運賃を値下げ。	×	医療監視の強化、診療報酬の適正化を図る。
	(教育改革)	△	敬老パスを維持。私鉄などで利用できる制度に改善。
○	小学校区隣接選択制採用による学校選択を可能に。		(防災対策・エネルギー)
○	小中一貫、中高一貫教育の推進を図る。	◎	関西電力に株主提案権を発動。
◎	公立小中学校普通教室にクーラー設置。	△	民間資本の活用や地産地消のエネルギー政策を実施。
◎	公立中学校の中学生を対象に給食実施。		(計画施設についての対応)
△	学校の判断で土曜日授業および放課後授業を可能に。	◎	森之宮ごみ焼却工場の建て替え計画を凍結。
		△	梅田北ヤードの2期工事を市民が憩う森として設計。

(注) ◎=達成、○=実施、△=検討中、×=未着手。

(出所) 毎日新聞（大阪本社）2012年6月19日。

「橋下大阪市政の政策展開の特色」(有馬 晋作)

予算案や条例案を議会で可決するなど「達成」したのは15項目(24%)で、具体的な方向性が定まり市で政策決定するなど「実現の見通し」が立ったのは13項目(21%)である。両者合計で28項目と、就任半年で全体の45%にも道筋を付けた形となっており、当然、大阪府知事時代に比べると速い進捗といえる。この速さが、橋下市長の改革イメージを高めているといえよう。

一方、進捗状況が良くないのを見ると、検討に「未着手」が11項目(18%)、検討を始めたものの具体的な方向性が決まっていない「検討中」が23項目(37%)である。

ところで、先ほど「達成」と判定した15項目のうち、最も多くを占めるのは子育て支援分野である。これは、橋下徹氏が「子育て世代への重点投資」を約束していたからといえる。保育ママ制度の拡充や中学生までの医療費の無償化など、7項目中5項目を達成している。逆に、保険医療分野は4項目中3項目が未着手で、医療監視の強化や保健所支所の設置などで取り組みが進んでいない。また公約違反の可能性があるのは、「健康診断受診の補助や受診機会の拡大」である。妊婦健診は実質無償化したが、40歳や50歳の市民が無料でがん検診などを受けられる事業は市政改革プランで廃止方針を打ち出した。同じく、高齢者が無料で地下鉄などを利用できる「敬老パス」は「制度の維持や改善」が公約だったが、市は利用者に一部負担を求めることにし高齢者の不満は高いという⁹。

IV-2 マニフェストとリンクした予算

橋下市政の予算をみると、まず、前述のマニフェストを反映した予算が、就任最初の予算として2012年2月に2012年度一般会計当初予算案として発表されている。

その総額は、1兆5163億円で、人件費など経常経費中心の骨格予算で、前年度より11.9%減となっている。ただ事業内容を見ると、高齢者向けの事業や文化団体への助成を廃止・凍結する一方で、子供の医療費助成拡大、妊婦健診の実質無料化など子育て支援や教育分野に重点投資するなど、市長選のマニフェストを反映した予算となっている。そして7月末、総額1489億円の補正予算が市議会で可決・成立する。この補正予算には、市民サービスを大幅にカットする市政改革プランを反映させたほか、東日本震災で発生した震災廃棄物(がれき)の処理費なども盛り込んでいる¹⁰。

以上の当初予算と補正予算を合わせてみると、前年度比3.2%減の1兆6652億円と4年ぶりのマイナス予算となっている。すでに述べたことと重なるが、予算の特色は、住民サービスや人件費をカットする一方で、「現役世代への重点投資」と「現状を打ち破る取り組み」を掲げたことである。

具体的には、市政改革プランに基づき、市民交流センターの整備費削減などで住民サービスを計31億円削減し、外郭団体への補助金見直しのほか、職員給与を民間並みとするために月額3~14%カットして人件費を約130億円削減した(後掲表4)。

一方、新規・重点事業をみると(表3)、重点投資は次世代育成分野で、教育面を中心に2012年

度中に市立小中高の全教員に業務用ノートパソコンを配備（6億4200万円）、来春に定年退職する小中学校長約50名を全国公募したり、教頭が教育活動に専念できるように副校長ポストを小中15校に設けるとした。このように、府知事時代から教育に力を入れていた橋下徹氏の特色が出ているといえる。

地域整備としては、日本最大の日雇い労働者の街「あいりん地区」を抱える西成区の名所などを紹介するイメージアップ推進事業（600万円）のほか、JR大阪駅北側の再開発地区「うめきた」に設けられるイノベーション・ビレッジの関連予算として計8460万円を計上した。そのほか、官民連携ファンド創設の検討（450万円）、シリコンバレーへの若手企業家らの派遣（880万円）、一定の区域を英語も使用可能とする「バイリングエリア」の検討（1480万円）などを行う予定である¹¹。

表3 2012年度大阪市の主な新規・重点事業

(教育現場の環境整備)	(予算額)
全教員にパソコンなどを配備する。	6億4200万円
小中学校にタブレット型パソコンを配布	1億3500万円
小中学校への公募校長と副校長のモデル配置	1200万円
西成区を含む市内2か所に小中一貫校を整備（実施設計費）	2500万円
(西成区特区構想)	(予算額)
あいりん地区の結核対策拡充	1億9100万円
ウォーキングやコンサートを通じた西成のイメージアップ推進事業	600万円
(節電推進)	(予算額)
ビルの電力使用量をコンピューター管理するシステムを4区役所で導入	1300万円
環境局の庁舎で、天井照明からLEDデスクライトに切り替え	200万円
(その他)	(予算額)
東日本大震災で発生したがれきを大阪湾岸の人口島、夢州の最終処分場で処理	9500万円
市営地下鉄のトイレ改修	5億1900万円

(出所) 大阪維新の会・政調会2012p49。

IV-3 市政改革プランの策定—行財政改革—

橋下市長は、大阪都構想実現のための態勢整備として、また改革姿勢をアピールするかのよう
に、2012年4月には、市政改革プランの素案を提示する。このプランは、同時に橋下市政4年間の
市政運営の基本方針となるものでもあるが、その内容には行財政改革も含み、443事業（年額計約

「橋下大阪市政の政策展開の特色」(有馬 晋作)

表4 市政改革プランによる事業の廃止・縮小

事業名	開始時期	見直し内容
青少年野外活動施設	14年度	3か所から1か所に削減
屋内プール	14年度	24か所から9か所に削減
スポーツセンター	14年度	24か所から18か所に削減
市音楽団	14年度	市の直営をやめて自立化
生涯学習センター	14年度	5か所から2か所に削減
市民交流センター	14年度	10か所を全廃
老人憩いの家	13年度	運営助成金の削減
ネットワーク推進員	13年度	補助金廃止
上下水道料金免除	14年度	廃止。低所得者世帯向けの制度を新設。
新婚世帯家賃補助	12年度	新規募集停止。
男女共同参画センター	14年度	5か所を1か所に削減。
子育ていろいろ相談センター	14年度	廃止。
住まい情報センター	16年度	廃止。
海外事務所	14年度	上海以外の3か所を廃止。
環境学習センター	14年度	廃止。
バイオサイエンス研究所	15年度	補助金廃止。
大阪フィルハーモニー協会	12年度	補助金10%削減。
文楽協会	12年度	補助金25%削減。
地域密着型バス(赤バス)	13年度	存続を区長が判断。
老人福祉センター	14年度	24か所から18か所に削減。
子ども・子育てプラザ	14年度	24か所から18か所に削減。
放課後事業	14年度	3事業を統合。
敬老パス	14年度	年3000円の更新料と1回50円の自己負担
保育料	13年度	非課税世帯からも徴収。軽減措置見直し。
学校給食協会交付金	13年度	食材配送費を保護者負担に。

(出所) 毎日新聞(大阪本社)2012年8月1日

4700億円)を段階的に見直すとし、2012年度に287億円削減の案が含まれていた。2012～14年度の3年間の合計削減額は約548億円におよび、その中心に位置づけられたのが70歳以上が無料で市営地下鉄や市営バスを利用できる「敬老バス」の一部負担だった。そのほか、大阪都構想を見据えての市内全24区にある施設を3分の1に統廃合する案もあった。これに対し、市民から約2万6000件の反対意見(うち敬老バス関係は2600件ほど)が寄せられるなど反発が大きかったが、結局、削減額を縮小し、次のように7月に市政改革プランが確定している¹²⁾。

まず市政改革プランの柱は、「①大きな公共を担う活力ある地域社会づくり」、「②自律した自治体型の区政運営」、「③無駄を徹底的に排除し成果を意識した行財政運営」の3つである。住民にサービスの選択を委ねる競争原理の導入や「大阪都構想」を見据えた区政の重視など、橋下市長が掲げる理念を前面に打ち出す形になっている。

前述した市長の施政方針演説の目玉でもあった予算、人事などの権限と財源を区長への付与は、「②自律した自治体型の区政運営」に当たり、全国に区長を公募し4年間の任期で成果を出さないと解雇があり得るとした。全国から1461名もの応募があり、その内訳は民間をはじめ弁護士、大学教授、主婦など多士済々で、24名を選考し8月に就任することになった¹³⁾。

次に、「③無駄を徹底的に排除し成果を意識した行財政運営」をみると、各種施設の統廃合を含め109事業の廃止・縮小を行うとし、2012年度から3年間で約394億円削減するとなっている(表4)。

具体的にみると、「敬老バス」は2013年度から年3000円の更新料、2014年度から1回50円の運賃負担を利用者に求めた。上下水道料金減免制度や新婚世帯家賃補助制度は廃止され、地域密着型バスは8月に就任する公募区長が存続・廃止や路線再編を判断することになった。一方、大阪都移行を見据え9か所への再編となっていた区民センターは全館存続に修正され、全廃となっていた男女共同参画センターや生涯学習センターも一部存続が決まった¹⁴⁾。

以上の市政改革プランの考え方は、大阪都構想実現のために、広域行政と基礎的自治行政を明確に分離した上で、基礎的自治行政には徹底した効率的行政運営を求め、それに代わって住民生活は地域社会が支え、それを区政が支援する形になっている〔鶴田・大阪自治体2012p127〕。やはり、この市政改革は、目玉である大阪都構想実現のための特別区導入に向けての受け皿づくりという面があるといえよう。

V 橋下大阪市政の政策展開の全体像

橋下大阪市政の主な出来事は、表5のとおりである。これをみると、政治維新塾の開設、国政政党「日本維新の会」設立など維新の会関係の出来事が多い。そのため、橋下市長による力強くスピード感のある市政改革は、まるで次期衆院選に向けて実績づくりをしているように見えてしまうぐらいである。また、橋下徹氏の支持率をみると、朝日新聞と朝日放送との2月の共同調査では、市民の橋下徹市長への支持率は71% (府民では70%) に達した。ところで、同じ調査で2008年2月6日

に就任した橋下氏の知事時代の支持率(府民)は、2010年1月79%、11年1月71%と7割を維持していたが、同年10月には支持率は54%まで落ち込み、そのとき政治手法を評価するは59%だった。つまり、市長就任後、支持率は以前と同様の水準に回復しているといえる。また今回の調査では、大阪都構想については賛成48%、反対27%で、2011年10月調査のときの賛成42%、反対31%より賛成が伸びている〔朝日新聞2011年2月21日〕。

その後の就任半年目の毎日新聞とMBS合同の世論調査をみると(表6)、府民による支持率は60%(不支持12%)で、この調査でも知事時代と大きく変わらず高めの支持といえるが、知事時代よりは低下したといえよう。この調査での支持する府民の支持理由をみると、多い順に、「指導力がある」24%、「政策に期待できる」17%、「人柄が良い」2%となっている。一方、支持しない府民の不支持理由は多い順に、「政治の手法が強引」60%、「急激に物事を変えすぎている」19%、「政策に期待できない」8%、「人柄が良くない」8%、「有権者の意見を聞きすぎている」5%だった〔毎日新聞(大阪本社)2012年6月5日〕。

このように、指導力と政策への評価が高い橋下大阪市政であるが、次に、これまで述べたことを整理して橋下大阪市政の政策展開の全体像と特色を明らかにしたい。

まず、周到に準備されたマニフェストの実現、それと選挙の争点となった「大阪都構想」の実現に向けて、就任直後に早速、組織を整えた上で、トップダウンでブレーンを駆使した市政運営を展開しているといえる。その結果、予算も行財政改革も、すべて、マニフェストと大阪都構想の実現に向けて、力強く連動して進められている。

ところで、総務省の指導もあって、市政改革プランの中にあつた行財政改革については、どの自治体も「行財政改革大綱」を策定し行財政改革に計画的に取り組んでおり、その内容をみると、ばらまき福祉、たとえば橋下市政の場合も問題となった高齢者への「敬老パス」はよく見直しの対象となっている。ただ、行財政改革の進め方は、ボトムアップによる無駄な経費削減で、住民サービスの低下には多くの自治体が慎重で、むしろ人件費も含む管理費の削減や民間委託の推進が多い。

これに比べ橋下市政の場合は、大阪都構想実現に向けて、府と市の二重行政の無駄を問題視したところからスタートしたこと、また明らかなトップダウン型それもブレーン政治であるところが大きな違いで、各種施設のほか補助金や福祉などもゼロベースから大胆に見直している。あと、橋下市政の場合、試案の段階で大きく発表されるため、常に改革が進行中に見える傾向がある。多くの自治体の場合、試案の段階での注目度は低く、パブリックコメントを取っても、市民からの意見がほとんどないということが多々ある。その点、橋下市長の場合は、民主党政権での事業仕訳のような注目度をいつも集めているといえよう。

そして、大阪都構想の受け皿づくりであるといえる市政改革プランは、マニフェストの考えにあつた「選択と集中」の発展版ともいえる。すなわち、そこには、市民サービスの廃止・縮小で捻出した財源で大阪発展のために重点投資しようとしたという発想が根底にある。将来的には、浮いた

表5 橋下市政の主な出来事

年月	主な出来事
2011年 11月	大阪市長選・大阪府知事選で橋下氏・松井氏が当選 橋下氏、当選会見で大阪都構想の国との協議不調なら「近畿一円に国会議員擁立」発言。
12月	橋下氏が、市長就任で初登庁。 府市統合本部が初会合。
2012年 2月	全職員対象の政治活動・思想アンケート調査実施。 2012年度大阪市暫定予算案を発表。 維新八策のたたき台を提示。 大阪市議会で君が代起立条例が可決成立。
3月	大阪府議会で、教育関連条例と職員基本条例が可決成立。 維新政治塾の発足。受講生が約2000人参加。
4月	市職員の政治活動や組合活動を調査していた第三者チームが、最終報告を公表。 市政改革プロジェクト（改革PT）が施策・事業見直し試案を公表。 大飯原発めぐり橋下氏が「民主党政権を倒すしかない」と発言し「倒閣宣言」となる。 藤村官房長官に原発再稼働の条件「8提言」を提出。 大阪都構想実現に向けて府市の大都市制度推進協議会が初会合。
5月	大阪市議会で、一部修正の上、教育行政基本条例、職員基本条例が可決、成立。
6月	関西広域連合会の首長が、大飯原発の再稼働を容認。翌日、橋下氏、倒閣宣言の撤回。 維新政治塾の第2期スタート（受講生約800人）し石原慎太郎氏の基調講演。 市政改革プランがまとまる。 大阪市9月補正予算案発表。
7月	関西空港と大阪（伊丹）空港が経営統合。 維新八策の修正案公表。 大阪市議会で市職員の政治活動を規制する3条例が可決成立。 2012年度補正予算が成立し橋下市政1年目の主要施策出揃う。
8月	24の各区に、公募区長が就任。 大阪都構想実現のための「大都市地域特別区設置法」が成立。
9月	国政政党「日本維新の会」発足。
10月	日本維新の会、全国遊説を九州からスタート。 (なお野田首相は11月16日に衆院を解散したため12月16日に総選挙となった)

(注) 橋下市政・維新の会関連新聞記事。小西進(2012)『橋下総理でいいんですか』の年表(p204~209)。読売新聞大阪本社社会部(2012)『橋下劇場』中央公論社の年表(p315~318)から作成。

「橋下大阪市政の政策展開の特色」(有馬 晋作)

財源で大阪発展の投資をし、それに成功すれば税収が増えて、市民サービスが向上するという考えである。これは戦略的であり、企業経営的な発想といえよう。そのため分かりやすく市民の支持も受けやすいともいえるが、その投資が失敗したら、市民サービスの低下のみ残る恐れもあるといえよう。

表6 橋下氏への大阪府民の支持率の推移

	府知事 08年6月	府知事 09年1月	府知事 10年1月	府知事 11年1月	大阪市長 12年6月 ()内は市民の支持率
どちらともいえない	27.0	25.0	22.0	10.0	28.0 (30.0)
支持しない	6.0	5.0	8.0	29.0	12.0 (16.0)
支持する	66.0	69.0	70.0	62.0	60.0 (54.0)

(出所) 毎日新聞(大阪本社)2012年6月5日。

VI おわりに

知事時代の大阪府政に比べると、橋下徹氏の大阪市政は明らかにブレーン政治を伴ったトップダウン型がより強化されているといえる。それは、大阪都を作るという大きな目的があるからで、橋下市長とブレーンからなる「府市統合本部」など上からの改革となっているため、改革にスピード感がある。一方、大阪都構想に関しては、実際、2012年8月には、大阪都実現のための「大都市地域特別区設置法」も早速成立したが、その背景には、橋下徹氏の独特のディベート能力を伴ったメディアにおける発信力の高さと、維新の会の国政進出を危惧した中央政界の思惑があるといえよう。なお、前述の新たな法に基づき、ほかの政令市で特別区を設置しようという動きはなく、批判的な政令市の市長もいる。

あらためて橋下大阪市政をまとめると、ダブル選のとき約束した「大阪都構想」が盛り込まれたマニフェストを実現するため、予算編成も行財政改革も連動しており、その改革のスピードは速い。最終的には、大阪市を廃止し特別区を設置して身近な行政サービスを任せ、一方では広域行政を府に一本化し、リーダーを中心としたトップダウン型の成長戦略に沿って重点的にインフラ整備し、大阪を再生しようとするものである。ここには「選択と集中」の考えがある。ただ、この「選択と集中」の方向が誤ると損失も大きい。果たして、本当に大阪は再生するのであろうか。WTC(ワールド・トレーディング・センター)に代表されるように大阪には過去、都市開発に失敗した前例があるが、今後ますます国際競争が激化するなど先行き不透明な時代に、今回の構想は上手くいくのであろうか。大阪市民・府民は、大胆な決断をしたのかもかもしれない。

¹ 大阪ダブル選関連記事参照。なお、大阪市長選の確定得票は、橋下徹（諸新）750,813、平松邦夫（無現）522,641で、大阪府知事選の確定得票は、松井一郎（諸新）2,006,195、倉田薫（諸新）1,201,034、梅田章二（無新、共産）357,159、岸田修（無新）29,487、高橋正明（無新）27,809、中村勝（諸新）22,347、マック赤坂（諸新）21,479だった〔読売新聞2011年11月29日〕。独裁という批判のきっかけは、大阪維新の会による議員定数大幅削減の強行採決後の2011年6月29日の政治資金パーティでの橋下徹氏の「今の日本の政治で一番重要なのは独裁」の発言だった〔読売新聞大阪本社社会部2012p42〕。

² 「グレート・リセット」と「決定できる民主主義」の2つが橋下市政のキーワードという見解は、読売新聞大阪本社社会部2012p101参照。

³ 以上本節は、読売新聞大阪本社社会部2012p88。毎日新聞（大阪本社）2011年12月29日「大阪から公務員改革・橋下市長が施政方針」「アドリブで組合批判」。宮崎日日新聞2011年12月29日「橋下市長が施政方針演説・都構想、市役所改革に軸」参照。そのほか、施政方針演説全文（新聞掲載）も参考にした。

⁴ 以上、南日本新聞2012年5月17日、8月17日。毎日新聞（大阪本社）2012年3月20日、4月7日夕刊。朝日新聞2012年2月25日。宮崎日日新聞2012年4月3日。読売新聞大阪本社社会部2012p118～128,135,136参照。なお、公務員バッシングに関しては、次のような見解がある。「橋下の戦略ははっきりしている。国や地方の行政組織、労働組合、教育委員会といった官に狙いを定め、過激な言動で攻撃する。自らは民の代表として選ばれた政治家だと強調し、官との対決構図を印象づけ、あつれきをエネルギーに変えて高支持率を維持してきた。相手が反発すればするほど、抵抗勢力と戦い、改革を進めるリーダーの役回りである橋下の人気は高まる。だからこそ、橋下はさらに攻め込む。市役所に乗り込んだ橋下にとって、労組が平松の知人・友人紹介カードを庁内で勤務時間内に配布したという敵失は、労組攻撃を本格化させる格好の口実となった」〔読売新聞大阪本社社会部2012p118〕。

⁵ この3条例の説明は、宮崎日日新聞2012年7月28日「大阪市議会・職員規制3条例成立」。朝日新聞2012年7月28日「大阪市議会・職員3条例成立」。鶴田・大阪自治体2012p35,36一部参照。

⁶ 以上、毎日新聞（大阪本社）2011年12月24日夕刊、12月27日「大阪都構想・来秋までの具体案・府市統合本部きょう発足」、2012年1月19日「市長就任1か月・橋下流染まる市職員」、2月21日。読売新聞大阪本社社会部2012p99。

⁷ 以上、朝日新聞2012年3月13日。毎日新聞（大阪本社）2012年3月20日、6月19日。読売新聞大阪本社社会部2012p152,185。

⁸ 大阪維新の会HP資料「大阪秋の陣・大阪市長選マニフェスト」。朝日新聞2012年8月1日「大阪は変わるか、大阪都法案審議入り」ほか関連記事。なお、大阪のような特別区設置について批判的な首長としては、「地方分権でなく集権型の発想だ」と述べた矢田立郎神戸市長がいる〔毎日新

「橋下大阪市政の政策展開の特色」(有馬 晋作)

聞(大阪本社)2012年7月31日)。

⁹ 以上、大阪維新の会HP資料「大阪秋の陣・大阪市長選マニフェスト」。毎日新聞(大阪本社)2012年6月19日「検証・大阪市長半年」ほか関連新聞記事。

¹⁰ 毎日新聞(大阪本社)2012年2月20日夕刊、2月21日。朝日新聞2012年7月28日。ほか関連新聞記事。

¹¹ 以上、大阪維新の会・政調会2012p48,49参照。なお、西成地区対策については、読売新聞大阪本社会部2012p179が詳しい。

¹² 毎日新聞(大阪本社)2012年4月5日夕刊、8月1日。読売新聞大阪本社会部2012p173～176。

¹³ 以上、大阪市HP資料「市政改革プランの概要」。読売新聞大阪本社会部2012p177～180。毎日新聞(大阪本社)2012年6月18日。

¹⁴ 以上、大阪市HP資料「市政改革プランの概要」。毎日新聞(大阪本社)2012年8月1日「市政改革プラン策定・橋下市長の理念前面に」。大阪市HP市政改革プラン資料。

【参考文献】

有馬晋作『劇場型首長の戦略と功罪—地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房、2011年。

一ノ宮美成・グループK21『橋下大阪維新の嘘』宝島社、2012年。

大阪維新の会・政調会『図解・大阪維新一チーム橋下の戦略と作戦』PHP研究所、2012年。

北野和希「橋下維新、躍進の理由」岩波書店『世界』2012年2月号、p210～217。

堺屋太一・上山信一・原英史『図解・大阪維新とは何か』幻冬舎、2012年。

鶴田廣己・大阪自治体問題研究所編『橋下大阪維新と国・自治体のかたち』自治体研究社、2012年。

二宮厚美『新自由主義からの脱出』新日本出版社、2012年。

読売新聞大阪本社会部編『橋下劇場』中央公論社、2012年。

