

「大阪都」の基礎研究

橋下知事による大阪市の廃止構想

村上 弘*

目 次

1. はじめに 「大阪都」構想
2. 指定都市制度と東京都制
3. 大都市自治制度の国際比較
4. 東京都制の成立起源と評価
5. 大阪の発展策のために大阪都が必要か？
6. 小 括 「大阪都」のメリットとデメリット
7. 大阪都構想の政治過程 ポピュリズム型首長
8. マスコミの「解説力」の不足と世論調査の改善策
9. おわりに

1. はじめに 「大阪都」構想

(1) 問題の状況

大阪府の橋下知事は、大阪府と大阪市を再編する「大阪都」構想を打ち出し、これを掲げた政治団体（地域政党）「大阪維新の会」が、2010年4月に知事を代表として設立された。当面、2011年春の統一地方選挙で、府議会と大阪・堺市議会の過半数を獲得することを目指しているとされる。

知事は、「大阪市役所と府庁を解体し、一からつくり直す」（毎日新聞・大阪2010年5月4日）などと説明している。しかし、大阪府の区域はそのまま都の区域となって存続し、長や議会の選挙区、担当する事務の内容な

* むらかみ・ひろし 立命館大学教授

ども、現在の大阪府を基本に決められるはずである。したがって、知事の構想は「大阪府による大阪市の吸収合併」または「大阪市の廃止」に他ならない。そうした率直で明快な表現を避けていることもあって、大阪都の問題はイメージが先行し、必要性や弊害についての議論が進んでいないように思える。

また、隣の京都府から眺めると、京都と同じく大阪でも、府と市は多少の対立はあるにせよ、ともに都市や地域の整備に努めてきたように見える。今日の大阪で府・市にそれほど決定的な対立と「二重行政」があり、本当に、政令指定都市や地方分権の理念に反するような大阪市廃止（大阪都の導入）を断行すべきなのだろうか。

しかし、2010年春の新聞の世論調査によれば、橋下知事への府民の支持率は70～80%程度に上り、「大阪都」構想にもかなりの支持があるとされる。

この論文は、この橋下知事の「大阪都」構想に対して、地方自治論、都市政策論、政治学の視点から、幅広く、かつ事実やデータに基づいて検討を加えてみたい。

(2) 「大阪維新の会」の主張

まず、大阪都を推進する「大阪維新の会」のホームページの文章を、少し長くなるが引用させていただく（2010年7月現在¹⁾）。

トップページでは、橋下知事の写真の隣に、手書きの文字で次のように書かれている。

「医療、福祉、教育、安心・安全などの住民サービスの向上には、圏域での競争力と成長が不可欠です。大阪の持つ潜在可能性を実現させるため、広域自治体と基礎自治体の役割と責任を明確にし、大阪府域の再編、そして大都市自治制度の実現を目指します。」

ここで、「競争力と成長」を重視し、「大阪の潜在可能性を実現させる」という部分は方向性を示すものだろう。約束として明示されているのは、

「広域自治体と基礎自治体の役割と責任を明確にし、大阪府域の再編，そして大都市自治制度の実現を目指します」という部分で，これが大阪都構想ということになる。

これを具体化したものとして，「政策」のなかの「大阪再生マスタープラン」のページを見てみる。

「私たちは，この大阪の危機を打開し，大阪の再生を進める枠組みを構築するため，大阪再生マスタープランを提案する。

同プランの概要は次の通りである。

大阪府域の再編

1. 住民の生活基盤（安心）に関わる事務は基礎自治体が，また，産業基盤（競争・成長）に関わる事務は広域自治体がサービスの提供主体になるという役割分担により，「強い広域自治体」と「優しい基礎自治体」で大阪府域を再編する。
 2. 新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪（大阪市＋隣接周辺市）の一体化が中心）を構築する。
 3. 都（仮称）制下に府内に適正な数の基礎自治体を構成する。
 4. 大阪の潜在可能性を顕在化させ成長戦略を策定する。
 5. アジアの拠点都市に足る都市インフラ（道路，空港，鉄道，港湾等）を整備する。
- 新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪（大阪市と隣接周辺市）の一体化が中心）を構築する。
 - 東京23区相当の中心部で都区（仮称）を構成する²⁾。
 - 都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎的自治体である²⁾。
 - 都区の首長は公選制とする²⁾。
 - 都区に議会を置き議員は公選制とする²⁾。

- 都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成する²⁾。

ONE 大阪²⁾

大阪の危機は官民を通じて認識され様々な取り組みがなされてきたが、それぞれの取り組みがバラバラなため「負のスパイラル」から抜け出せないでいる。

バラバラの取り組みを一つに方向付け、人々の連帯意識を育むため様々な分野(交通等)で「ONE 大阪」に向けての運動を提案し展開する。

ローカルパーティー(地域政党)「大阪維新の会」²⁾

大阪の人々のエネルギーを結集するための装置としてローカルパーティー(地域政党)「大阪維新の会」(綱領別添)を結成する。中央集権的な既存政党は上意下達機関であり、地域住民の問題意識を吸収し、課題を設定し解決する装置としては不十分である。

「大阪再生マスタープラン」に示される現状認識を共有し、「大阪維新の会・綱領」に賛同する者が各議会で会派「大阪維新の会」を結成する。また、賛同する者の中から関連首長候補、関連議会議員候補を擁立し、5年以内に新たな大都市制度の具体化に着手する。」

(以上、大阪維新の会 2010。「 」の記号だけを筆者が加えた。)

(3) 「大阪維新の会」の主張の読み方

上の「大阪維新の会」の説明には、ほかしてある部分もあるが、明確に読み取れることも少なくない。

明確な部分は、大阪の危機を強調した(5節⁽²⁾も参照)うえでの、政策上の目標設定であり、「アジアの拠点都市に足る都市インフラ(道路、空港、鉄道、港湾等)の整備」ということになる。この論文では、5、6節で検討する。なお、「大阪の潜在可能性を顕在化させ成長戦略を策定する」という政策は抽象的で、本論文では他の情報源を元に、多少の考察を

することしかできない。

「強い広域自治体と優しい基礎自治体で大阪府域を再編する」との制度改革の理念も、明快である。とはいえ、このような役割分担論は、広域自治体の事務（仕事）を、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの」（2条5項）と定める地方自治法の考え方とは、かなり違う。また、常識的にも、かなりの人が、広域自治体（大阪都）は福祉、文化、環境等に責任を負わず、優しくなくてよいのか、また、基礎自治体（大阪市、その他の市）は産業基盤や都市開発によって地域を強くする役割を否定されるのか、という疑問を持つだろう。しかし、この「強い広域自治体」と「優しい基礎自治体」という表現こそ、大阪都構想の核心であり、大阪市（堺市、その他の市）が持つ高次の権限を大阪府＝大阪都が吸収し一元化することを示している。つまり、大阪都の公式目的が、何よりも産業基盤整備の一元的推進にあることが、率直に示されている。

なお、大阪都（大阪市の廃止）のメリットとして非公式に語られる、効率化の主張が、前面に出ていないことに注目しておきたい。これは、後に投入される「隠し玉」かもしれない。

大阪都構想の進め方、ないしは政治過程については、「ONE 大阪」の部分での一元的リーダーシップ観が注目される。これは、複数の主体が議論し、相互調整して進めていくというリベラルな多元的民主主義（自由民主主義）の考え方とは、一線を画している。「ローカルパーティー」の部分でも「既存政党」を批判し、「人々のエネルギーを結集するために」新たに地域政党を結成すると明言している。これは、実際には既存政党を威嚇して動かす効果もあるだろうが、他方で、リーダーが民衆に直接呼びかけ支持を集めて権力を強化するという、政治学で言うポピュリズム政治のモデルに合致している（7, 8節で述べる）。

これに対して、あいまいなのは、先ほどの「大阪の成長戦略」とともに、

肝心の、地方自治制度の再編の具体的内容である。制度設計は、立案中だと解釈できる範囲を超えて、分かりにくい説明にとどまっている。

ホームページの「大阪府域の再編」に列挙されていた¹⁾6つの点を、順に読み解いてみよう。

「新たな統治機構(大阪府とグレーター大阪(大阪市と隣接周辺市)の一体化が中心)を構築する。」

すでに、大阪府とグレーター大阪(大阪大都市圏)は一体化している。グレーター大阪に対応する広域的な統治機構は、すでに大阪府として存在するから、新たに構築する必要はない。したがって、「一体化」ではなく、「一元化」の誤記だと思われる。つまり、大阪大都市圏に、大阪府=大阪都以外の有力な自治体が存在することを許さない、という決意の表明だと解すれば、大阪都構想の正しい表現になる。

「東京23区相当の中心部で都区(仮称)を構成する。」²⁾

大阪市(および堺市などの周辺市)を廃止して区に変える方針をきわめて婉曲に表現したもので、「お役所風の」表現という感じだ。設置される「都区」が単数か複数かも示されないが、大阪市をそのまま都区にするのでは現状と大差がなく、マスコミで報じられているように、いくつかの区に分解することになるだろう。名称は、地方自治法に定めなければならず、東京都が用いる「特別区」に統一される可能性が大きい³⁾。

「都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎的自治体である。」²⁾

これは虚偽ではないが、重要事項を説明していない。つまり、東京都の特別区は一般市より限定された権限・財源しか持たない(2,4節)ので、それを上回るといっても、一般市以下の弱いものになるはずだ。もし、旧大阪市域の特別区に一般市並みの権限・財源を認めるなら、大阪市を特別区に分割する理由も弱くなってし

まう。東京都と大阪都で区の制度を違えるというのは、分かりにくく非現実的に思える³⁾。

「都区の首長は公選制とする。」「都区に議会を置き議員は公選制とする。」²⁾

これは、大阪都の特別区が現在の東京都制においてと同じく、地方自治体としての機構を持つことを述べている。

「都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成する。」²⁾

平成の合併の際に（東京と大阪で）進まなかった市町村合併を、進める⁴⁾という意味だろう。

以上のように解釈するなら、報道で一般化している「大阪都」という名前は明示されていないものの、ほぼ東京都（2, 4節で述べる）をモデルにした制度設計だと理解してよいだろう。

大阪都についての以上の説明は、現在立案中ということもあるだろうが、それにしても不鮮明だ。このようなあいまいな表現は、民間企業なら許されないだろう。つまり、企業Aがより小さな企業Bと合併し、営業エリア、商品の内容、取締役会の選出方法などはAのものをベースにする場合、「A社がB社を吸収合併する」と、説明されるはずだ。しかし、2010年夏の段階では、マスコミは「大阪都」、「大阪府の再編」という表現を用いることが多い。本来、「大阪都（大阪市等の廃止）」と報道されてしかるべきところを、それが回避されているのは、知事のイメージ先行戦略の成功、マスコミの解説力の低さ（8節参照）、あるいは大阪市側の対応の弱さの反映と見るべきかもしれない。

しかし、別のテーマだが、地域主権という美しいイメージで宣伝されてきた道州制が、実は、府県の廃止による「州中央集権」、さらに市町村の無理な再合併にもつながることが次第に認識され、世論調査では反対多数の状況になり、府県からも賛成だけではなく反対も表明されるようになってきた。認識の深化をつうじて、地域主権を実現するよりデメリットの小さな代替案（村上 2009, 村上 2010）が検討されることが期待される。同様

に、大阪都についてもその実態の認識とメリット、デメリットの評価を進め、大阪の発展をよりデメリットを抑えて進める方策を探ることが、望ましいのではないか。

(4) 「大阪都」構想の本質

以上、「大阪維新の会」の記述に筆者の解釈を加えて大阪都の具体像を描いてきた。これは、マスコミが報道する具体像(たとえば、相川 2010)ともほぼ一致している。大阪都の制度は東京都のモデルに倣ったものになる可能性が高い。とくに都と区の関係については、地方自治法281条以下の東京都に関する規定が(必要ならば修正を加えて)適用されるだろう³⁾。

ただし、2010年夏になって、知事が、地方自治法の改正を必要としない「大阪市を複数の市に分割する」案を検討しているとの報道もなされる。「都」の名称も用いられないかもしれない。しかしその場合でも、大阪市を廃止・分割しその指定都市としての権限を府が吸収するという構想の本質は、変わらない。

なお、大阪都の導入は、大阪府議会での議決だけでなく、大阪市(や現在の地位を失うその他の市町村)の決定を必要とする(同法7条)。

以下では、(3)で述べた大阪維新の会の主張にもとづく解釈と、東京都というモデルの準用を前提にして、議論を進めるが、この議論は「大阪市を複数の市に分割する」場合にも、ほぼそのまま妥当する。

「大阪都」構想の意味を理解するためには、それが、府と大阪市(や堺市?)との制度的関係において次の3種類の変化をもたらすと考えるとよい。

大阪市がもつ指定都市としての高次の権限を、都=府が吸収する。

大阪市を廃止し、いくつかの特別区または市に分割(解体)する。

大阪市が蓄積してきた資産や税源の一定部分を、都=府が獲得する。

それでも、大阪都の本質をどう理解するかは、賛成論、反対論の間で、正反対になる(図表5)。

知事側は、大阪都は大阪府域の再編であり、大阪府と大阪市を解体して、一から新たに作ると説明する。これによって、「大都市自治制度の実現を目指します」という主張をしている。

反対する側（おそらく大阪市など）は、大阪都を、府による大阪市の吸収合併に他ならないと受け止めるだろう。大阪都の役割、区域、選挙制度などは、基本的に府のそれを引き継ぐことになるからである。つまり、大都市自治体を廃止し、広域自治体がそれを吸収してしまうのが、大阪都構想の本質だということになる。府への集権化（高寄 2010）という解釈である。

両者の論争に判断を下すためには、レトリックではなく、大阪都の制度設計、知事の意図、大阪市と大阪府のこれまでの実績、大阪に必要な政策の推進体制、役割分担と権力一元化の是非、大都市自治体の適正規模についての国際比較などの情報を整理・分析する必要がある。この論文では、そうした作業を進めていきたい。

この論文で得られた結論を先に書いておこう。仮に、大阪の一元的な開発のために必要な権限に限って、前記の が一部必要だとしても（筆者は検討の結果、必要と考えないが）、さらに まで進んで大阪市自体を廃絶する必要は、全くないと思われる。むしろ、それは地方分権の時代に逆行する大阪府＝都への集権化である。また、日本の大都市が採用している政令指定都市制度や、海外の大都市の自治制度を調べても、戦時体制下で導入された東京都制とそれをモデルにする大阪都は異例で、地方自治にとってマイナスである。

なお、以上の検討をもとに、比較的ニュートラルに定義するとすれば、「大阪都構想とは、大阪府の区域に大都市圏に対応した大阪都を設け、これが大阪市等の都市基盤整備等に関する権限を吸収し、大阪市等は廃止して権限の限られた特別区（または一般市）に分割するという、府市再編の構想である」ということになるだろう。

(5) この論文の構成

この論文は、「大阪都」構想を、さまざまな側面から総合的に研究しようとしている。それが、単純化されたイメージに対して、複数の視点と、基礎的で必要な情報を分かりやすく提供することができればと考えている。

まず、大都市自治について制度を中心に検討するのが、2節(指定都市)、3節(海外の大都市自治制度)、4節(東京市の廃止と東京都制、グレーター・ロンドンの廃止と復活)である。

つぎに、大阪の問題に視点を移し、5節(都市政策、産業基盤整備と大阪都)のあと、6節で大阪都への一元化のメリット、デメリットを総合的に評価する。

ここまでの分析は、大阪都構想にかなり「非合理的」な要素があることを示すことになるが、末尾の7、8節では、なぜそうした非合理的な議論が大阪府政(参照:関西大学法学研究所 2006, 同 2010, 森本 2006)において人々の支持を集めるかを、政治学での「ポピュリズム」論を手がかりに、マスコミ報道の責任も含めて、探していきたい。

9節は、まとめと展望、いくつかの提言にあてられる。

なお、横浜、大阪、名古屋などの大都市自治体は、かつては「政令指定都市」と呼ばれたが、今日では「指定都市」が一般的な呼称になっている。この論文では、2つの呼称を同じ意味で使っている。また、都道府県を「府県」と、大阪府を「府」と略することがある。

2. 指定都市制度と東京都制

「大阪都」構想は有力な指定都市である大阪市を廃止し、東京都と類似した都制に移行しようとする。大阪都を論じるためには、指定都市と都制(都区制度)という2種類の制度(河内・佐々木・米田 2002, 松本 2009)について、基本的な事項を押さえておく必要がある。

(1) 指定都市制度の成立過程と意義

指定都市（政令指定都市，政令市とも呼ばれる）とは，大都市自治体である市に，一般の市よりも大きな権限を委ねる制度である（参照，神戸都市問題研究所 2009）。

戦後，1947年制定の地方自治法に「特別市」制度が設けられたが，具体的な都市を指定する法律の制定をめぐる，府県と当時の5大市（大阪，京都，神戸，名古屋，横浜）のあいだで，激しい論争が交わされた。府県側は，特別市が独立したあとの残存地域の弱体化，大都市と周辺部との調整の必要などを理由に，特別市の指定に強く反対した。結局，1956年，折衷的な制度として「政令指定都市」が地方自治法改正で導入された。大都市は特別市にはならず府県のもとに置かれる（地方制度の2層制は維持される）が，他方で府県の権限の一部を委譲されることになった。

この妥協点は，双方に不満を残すものではあったが，互いに利益もあり，かつ両者による政策協力の可能性を開いた。指定都市は，基礎自治体の機能に加えて広域的（高次）機能の一部を担うが，しかし府県から独立するわけではない。府県は，指定都市の区域からも税を徴収し，府県議員の選出を受け，一定の政策を展開してきた（後の図表2のA）。この重複構造は，「二重行政」への傾向を宿命的に持っているが，大都市や中心的な施設の整備を2つのエンジンで進められるというメリットも持つ。

大都市に一般の市より広い権限を認めるべきだという論理の根拠は，大きく分けると2つある（松本 2009：671，原田 2005：41-42）。

大都市自治体は，行財政能力が高い。これは，大都市の経済力から得られる税収や，自治体行政機構の規模・能力を指している。

「大都市特有の行政需要」がある。大都市がもつ中心地機能，人口や諸活動の規模・密度の高さのゆえに，経済政策，都市再開発，地下鉄や鉄道，高次の文化施設，住宅整備，環境保全，生活保護などさまざまな政策が大規模に必要な。

これに加えて，指定都市になれば一般市に比べて，都市のイメージ

アップになり、住民との関係では、府県の事務権限が指定都市に移譲され、指定都市に区役所が設置されるために、行政サービスが(論理的には)迅速かつきめ細かになるというメリットも、重要である(真淵2009:309)。

1990年代になると、地方分権の流れの中で、中規模の都市にも指定都市の考え方が準用されることになった。人口30万人以上の都市から指定される「中核市」や、20万人以上の都市から指定される「特例市」に対して、指定都市が府県から移譲される権限のうちの一定の部分が委ねられている。

(2) 指定都市制度の概要

地方自治法上は人口50万人以上の市のうちから政令で指定するとされているが、当初は、人口100万人を目処として、前記の5大都市が指定され、その後、北九州や、札幌、福岡などのブロック中心都市等が追加された。2000年代に入ると、市町村合併を促進するためにこの要件は引き下げられ、人口70万人前後の静岡、岡山、相模原まで含めて、指定都市の数は19に達している(2010年現在)。

指定都市が一般市を超えて特別に認められる権限は、地方自治法に列挙して規定されている(252条の19,1項)。指定都市は、児童福祉、社会福祉、食品衛生、都市計画、土地区画整理事業など19の分野で、通常は都道府県が担当する事務の「全部又は一部で政令で定めるものを」、担当することができる。それに加えて、個別法で、国道や府県道の管理の一部(道路法)などの府県事務が移譲されている。

それに劣らず指定都市にとって有利なのは、一般の市と違い、府県を介さずに、直接国と交渉できるということだ。一般の市であれば都道府県知事の指示、許可を受けるべき事項であっても、政令で定める場合にはそれが不要でなく、あるいは国の大臣から指示、許可を受けることになる(252条の19,2項)。つまり、知事が権限を行使できる機会が、指定都市に対しては減るということになる。

財政面でも、指定都市に特別な財政需要が生じることに対応して、地方交付税や国庫補助金を中心に、一定の配慮が行われている（林 2009）。

（3）東京都制（都区制度）の概要

都の制度が旧東京市の反対を押し切って導入された経緯は、4節で述べるが、ここではその制度を指定都市と比較するために概観しておく。

東京都の強みは、他の道府県よりも大きな権限・財源を国との関係で配分されていることではない。地方自治法は、「都道府県」を一括して扱い、まとめて「市町村を包括する広域の地方公共団体」（2条5項）と定義している、都・道・府・県の間には原則として区別はない。

都が特別であるのは、むしろ基礎自治体との関係で、権限・財源を都に集中できることである。都は、特別区の区域においては、都道府県の役割に加えて、基礎自治体の役割の一部も担当することになっている⁵⁾。特別区の側から見ると、一般の市町村よりも権限が縮小されることになる。

また、特別区は一般の市が有する税源のかなりの部分を都に吸収され、かつ、国から地方交付金を受けない代わりに、都から、「政令の定めるところにより、条例で」、特別区財政調整交付金を交付される（282条）（特別区長会 2010）。これによって、都への財政的な依存が起こる可能性がある。

特別区の地位は、戦後導入の区長公選制を廃止した1952年の地方自治法改正の際、大都市の内部的な特別地方公共団体であるとして、低く設定されたこともある。しかし、1974年に区長公選制が復活し、都からの権限移譲も順次おこなわれ、今日では、「都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体」、「特別区は、基礎的な地方公共団体」（地方自治法281条の2）という考え方が受け入れられている（河内・佐々木・米田 2002：397-411、大森 2008：204-205）。

とはいえ、特別区を基礎自治体として位置づけると、同じく「基礎的な地方公共団体」（同法2条3項）とされる市町村と比べて、なお権限が弱

いという問題が浮かび上がるだろう。また、東京都を広域自治体と見なすと、23区区域を包含する基礎自治体が存在しないという問題点が指摘されるのではないだろうか。

(4) 大阪都における大阪地域の没落？

東京の制度を参考に考えると、大阪都のもとで、大阪市（や堺市？）の立場と役割は、現状よりもきわめて弱められてしまう。

大阪市等がもつ指定都市としての地位は失われる。府県に準じた高次の権限や、国と直接交渉できる地位を失う。

さらに一般の市と比べても、旧大阪地域に設置される特別区は、東京都の場合と同じく、権限、財政の2つの面でより弱い立場になる。

特別区に分割されるので、都市域全体を運営してきた大阪市等の総合性やまとまり、自己決定権が失われてしまう。

大阪市等が築いてきた施設や資産のかなりの部分は、都の所有に移るだろう。

こうした4つのデメリットに対して、どんなメリットがあるのか。もし大阪市が財政破綻しているなら、都の支援への期待もあるが、そんな状況ではない。唯一考えられるメリットは、大阪市が都に併合され消滅することで大阪全体が（そして大阪地域が）超飛躍的に発展するという論理だが、そんなことがありうるのか。そしてこのメリットは、「4重のデメリット」を上回るのか。後の、5、6節での検討によれば、この政策上のメリットはあったとしても小さい。また、それらのメリットは府と大阪市が分立していても工夫により達成できる。逆に、政策や地方自治に関するデメリットが、「4重のデメリット」とともに生まれ、深刻である。

大阪府下に住む人々も、大阪市の権限・財源の大きさに不公平感を覚えるかもしれないが、上のように「過酷な」処遇を大阪市に与えてフェアと言えるか、また大阪都知事への権力の集中が何を生み出すか考えてみる必要がある。もちろん、府下でも、上に紹介した大阪維新の会のホームページ

ジでは、市町村合併の強力な推進が示唆されていることを、見落としてはならない。

なお、東京の発展はおそらく都制の故ではなく、東京が首都でかつ日本最大の都市であることによる。横浜、名古屋、福岡などの市とそれを含む県が、それぞれの市を廃止解体すればより発展すると主張する人はいないだろう。大阪についても、同じではないか。

3. 大都市自治制度の国際比較

このテーマは、地方制度の中で大都市自治体にどの程度特別な地位を与えるか、という観点から検討される。しかしまず、世界の大都市制度の傾向を知るために、人口データを手がかりに国際比較をおこなってみたい。

(1) 大都市自治体の人口規模

図表1は、世界の都市を、中心となる都市自治体（市・都市州など）の人口によって順位付けしたものである。いくつかの興味深い傾向を読み取ることができる。

第1に、都市自治体が、大都市圏の全体を包含することは、不可能に近く、表によればカラチ、ブエノスアイレス、マニラ、バンコク、キンシャサ、ベルリンなどがそれに近づいているくらいである。

第2に、中心都市の自治体の規模は、カラチ、上海、北京、ブエノスアイレス、マニラ、ソウル、モスクワ、バンコク、東京、ニューヨーク、ロンドンなどのように大都市圏のかなりの部分を包含し、人口1000万人規模に達する場合もあるが、ロサンゼルス、シカゴ、大阪、台北、名古屋、パリ、ハンブルグ、フィラデルフィア、ミュンヘン、ミラノ、パーミンガム（表の401位、都市自治体102万人、大都市圏228万人）などのように大都市圏の中心部だけに限られる場合もある。首都の場合に、都市自治体が拡張され、大都市圏の人口に占める割合が大きくなる傾向がある。また、この

図表1 世界の都市自治体とその大都市圏の人口

順位	都市名	国	都市自治体の人口	大都市圏の人口
1	Karachi	パキスタン	15,500,000	18,000,000
2	Shanghai	中国	14,900,000	19,200,000
3	Mumbai (Bombay)	インド	13,900,000	21,200,000
4	BEIJING	中国	12,460,000	17,550,000
5	DELHI	インド	12,100,000	16,713,000
6	BUENOS AIRES	アルゼンチン	11,655,000	12,924,000
7	MANILA METRO	フィリピン	11,550,000	13,503,000
8	SEOUL	韓国	11,153,000	24,472,000
9	Sao Paulo	ブラジル	11,038,000	19,890,000
10	MOSCOW	ロシア	10,524,000	14,800,000
11	JAKARTA	インドネシア	10,100,000	24,100,000
12	Istanbul	トルコ	9,560,000	12,600,000
13	BANGKOK	タイ	9,100,000	11,970,000
14	MEXICO CITY	メキシコ	8,841,000	21,163,000
15	TOKYO	日本	8,653,000	31,036,000
16	TEHRAN	イラン	8,430,000	13,450,000
17	New York City	アメリカ	8,364,000	20,090,000
18	KINSHASA	コンゴ	8,200,000	10,100,000
19	DHAKA	バングラディシュ	7,940,000	12,797,000
20	Lagos	ナイジェリア	7,938,000	9,123,000
23	LONDON	イギリス	7,557,000	12,200,000
27	Hong Kong	中国	7,055,000	
39	SINGAPORE	シンガポール	4,988,000	
48	Sydney	オーストラリア	**4,400,000	
55	Los Angeles	アメリカ	3,834,000	12,890,000
59	Yokohama	日本	3,655,000	
61	Melbourne	オーストラリア	**3,635,000	
63	Busan	韓国	3,600,000	4,292,000
68	BERLIN	ドイツ	3,432,000	3,943,000
73	MADRID	スペイン	3,213,000	5,300,000
82	Chicago	アメリカ	2,853,000	8,770,000
90	ROME	イタリア	2,732,000	3,555,000
95	Osaka 大阪	日本	2,647,000	*17,590,000
96	Incheon	韓国	2,630,000	2,630,000

「大阪都」の基礎研究（村上）

98	TAIPEI	台 湾	2,620,000	6,753,000
101	Toronto	カ ナ ダ	2,571,000	5,100,000
105	Daegu	韓 国	2,512,000	
125	Nagoya	日 本	2,260,000	9,250,000
126	Houston	ア メ リ カ	2,242,000	5,728,000
133	PARIS	フ ラ ン ス	2,113,000	11,769,000
148	Sapporo	日 本	1,906,000	2,130,000
166	Hamburg	ド イ ツ	1,775,000	3,260,000
180	VIENNA	オーストリア	1,681,000	2,269,000
182	Barcelona	ス ペ イ ン	1,673,000	3,890,000
189	Montreal	カ ナ ダ	1,621,000	3,636,000
193	Perth	オーストラリア	1,603,000	
199	Phoenix	ア メ リ カ	1,568,000	4,282,000
204	Brisbane	オーストラリア	1,544,000	1,544,000
205	Philadelphia	ア メ リ カ	1,540,000	5,345,000
206	Kobe	日 本	1,534,000	1,560,000
208	Kaohsiung	台 湾	1,530,000	2,960,000
227	Kyoto	日 本	1,466,000	1,500,000
234	Fukuoka	日 本	1,450,000	2,230,000
239	Daejeon	韓 国	1,443,000	
250	Gwangju	韓 国	1,415,000	1,500,000
271	Munich	ド イ ツ	1,367,000	2,600,000
289	Milan	イ タ リ ア	1,302,000	4,051,000

[注] 都市と地方自治に関する国際的な専門家団体である City Mayors のウェブサイト (<http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-mayors-1.html>) より、筆者がデータを抜粋し作成した。

都市自治体や都市圏人口の定義は必ずしも標準化されていないので、この表も、全体の傾向を見るために利用していただきたい。ここでの「都市自治体」(city)の定義には、州や県の下にある市とともに、州や県と同格の特別市や都市州も含んでいる。しかし、東京の都市人口としては23区の数字が用いられているが、東京都の数字を用いるのが適切だろう。*は「京阪神」大都市圏の数値で、大阪だけでなく神戸、京都の都市圏も含み、大きすぎる。またオーストラリアの都市自治体は一般に都心部だけの狭いもので、表の**の数字は大都市圏のものである。

20位以下は、先進国（おおむね OECD 加盟国）の都市だけを抜粋した。都市名のうち大文字は首都を示す。空白欄は、ウェブサイトのデータ自体のものである。

割合は、アジア（日本以外）やアフリカ、中南米では一般に大きく、北米やヨーロッパでは中程度または小さいという傾向が見られる。その理由に

については推測だが、アジア等では国家主導で主要自治体の合併が進められた可能性があり、また比較的狭い中心都市に人口が密集していることも考えられる。逆に北米やヨーロッパでは基礎自治体の自治が強く、また所得向上とともに人口が郊外分散して大都市圏が拡大したことなどが作用しているのだろう。

第3に、ヨーロッパ、オーストラリア、北米の主要都市は都市圏人口が数百万人規模であることもあって、都市自治体の人口も100~300万人程度の規模のものが大部分である。

以上の結果、人口500万人を超えるような巨大な都市自治体は、かつて「世界3大都市」と呼ばれた東京、ニューヨーク、ロンドンと、旧社会主義大国の首都モスクワ以外は、すべてが日本以外のアジアや、アフリカ、中南米に存在することになる。ヨーロッパ、オーストラリア、北米では、首都を含む主要都市は(ニューヨーク、ロンドンを除くと)、人口400万人未満の規模になっている。それらの比較的コンパクトな都市自治体も、魅力的でかつ経済的に繁栄している場合が多いことは、注目しておいてよいだろう。さらに、世界的に著名な経済都市で自治体の人口が100万人を下回っているものとして、サンフランシスコ、フランクフルト、アムステルダムなどがある(表に登場しない)。

大阪市は人口260万人強で、シカゴ、ローマ、台北、トロント、パリと並んでいる。大阪大都市圏の人口は1000万人程度であり(表の数値は京都や神戸を含み大きすぎる)、その中で大阪市の規模はやや小さいが、周辺市町村の合併が進まず、郊外化で衛星都市が発達した結果でありやむをえないだろう。

このデータの読み方は、大阪はアジアの大都市(おもに首都)と競争するために、大阪市を廃止し巨大な「大阪都」に統一しなければ発展できないのか、あるいは、ヨーロッパや北米をモデルに、郊外化が進んだ先進国の大都市として、コンパクトな大阪市を、大都市圏を担当する大阪府とともに存続させるべきか、という議論につながっていくだろう。も

し の理論を採用するならば、ヨーロッパや北米の都市自治体も（そして名古屋、横浜、福岡も）、巨大化しなければアジアや中南米の都市と競争できない、というおかしな結論になってしまいそうである。それはともかく、大阪の発展策のために「大阪都」が必要か否かについては、5節で、具体的に検討していくことにしよう。

（2）大都市自治体の面積

海外の状況については、まとまった統計を見つけられておらず、個別のデータの紹介にとどめる。

地方制度調査会の資料（出井 2008：24-25）によれば、首都（または経済的な首都）の面積は、グレーター・ロンドン（県に相当）1,585 km²、ローマ市 1,285 km²、ベルリン都市州 892 km²、ニューヨーク市 785 km²、ソウル特別市 606 km² などであり、狭い例では、パリ市（県に相当）105 km²、ブリュッセル市 162 km² などもある。アジアでは、シンガポール（独立国）618 km²、香港（特別行政区、山地が多い）1,075 km² の例もある。

首都以外の大都市自治体は、どうか。4か国だけのデータだが、まず韓国の広域市は、釜山 765 km²、大邱 884 km²、仁川 1,002 km² などかなり広い。ただしこれらの広域市の起源は、1960年代に軍事政権下で導入された「直轄市」であることに、注意しておかなければならない（CLAIR 2008：5, 6, 27）。ドイツは、ハンブルグ都市州 755 km²、フランクフルト市 248 km²、ミュンヘン市 310 km² など（州や市のウェブサイトによる）。イタリアでは、ミラノ市 182 km²、トリノ市 130 km² など（イタリアの百科事典による）。アメリカの市では、ロサンゼルス 1,200 km²、サンフランシスコ 120 km²、シカゴ 581 km²、ボストン 124 km² などとなっている（U. S. Census Bureau 2010）。

以上かなりバラエティーがあるが、それらに比べて、東京都の面積 2,103 km² や大阪都 = 大阪府の 1,898 km² は、山間部を含んでいるとはい

え(もっとも、海外の例にも山間部を含むものがある)、相当に広すぎる。グレーター・ロンドンも広いが、その境界の外側にグリーンベルトが設定され、そのさらに郊外にハーロー、ウェルウィンなどの衛星都市が散在する(日本の高等学校の地図帳などを参照)。したがって、グレーター・ロンドンは、ロンドンという都市だけに対応しているといえる。ローマ市は大都市圏人口が小さく、Googleの衛星写真で見ると、市域周辺部は田園が広がっている。これに対して、東京都や大阪府は郊外の多くの衛星都市までを含むので、広域自治体に相当し、都市自治体としてはやはり大阪市や旧東京市が適当ではないかと考えられるのである。

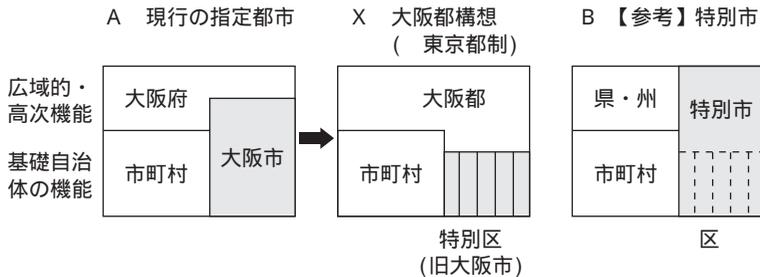
なお、中国の大都市は、上海市 6,300 km²、天津市 12,000 km² など巨大だが、これらは省と同等の「直轄市」であり、他の地方各級人民政府とともに、それぞれの地域を所管する国家権力機関と位置づけられている(CLAIR 2007: 6, 9, 13)ので、日本での参考にはならないだろう。

日本の指定都市の面積は、大都市圏人口が大きくかつ平野部に発展した都市の場合⁶⁾、500 km²あたりが限界のようだ。人口規模が大きい都市では、横浜 435 km²、名古屋 326 km²、神戸 553 km²、福岡 341 km² などとなっている。大阪市は 222 km² で、川崎 144 km²、堺 150 km²、さいたま 217 km² に次いで、4番目に小さい。逆に、札幌市 1,121 km²、京都市 828 km² などもあるが、これらは広い山間地域を含んでいる。大阪市の面積は横浜、名古屋などより小さいが、非常に狭いというわけではない(大都市統計協議会 2009: 396)。

ここまでの、日本と外国の大都市の人口・面積に関するデータから、大阪市くらいの中規模の自治体でも、都市の魅力と発展を実現していることを、確認しておきたい。

とはいえ、大阪市の面積の狭さは、パリやフランクフルトと同様だと言っても、気になる人も多いだろう。これは、5, 6節で具体的な政策等に照らして考えることにするが、大都市の区域が比較的狭い場合に、どんな問題が起こるのか、一般論として考えておこう。

図表2 「大阪都」における自治体間の権限配分のイメージ



[注] 筆者が作成。Aは現行の指定都市（政令指定都市）制度，Xは東京都の制度をモデルにするものと仮定した「大阪都」の制度である。ただし，大阪都においては大阪市に加えて周辺市のいくつかも特別区に「格下げ」される可能性がある。Bの特別市は，ベルリン，ハンブルグなどの都市州，グレーターロンドン（Greater London）などにおける権限配分のイメージを描いている。

一般に大都市圏の地域構造は，都心から郊外に向けて，都心ビジネス地区，インナーシティ（住宅・工場などの密集地区），郊外住宅地，郊外の衛星都市と推移していく。もし，都心地区だけで自治体を作れば，税収は豊かで都心を整備できるが，肝心の住民が少ない。都心とインナーシティまでしか含まない自治体も，人口減など安定感がない。しかし，郊外住宅地を一定含む規模であれば，定住人口が多く多様な地域の組み合わせと言う意味で，まとまった都市自治体だと考えてよいだろう。大阪市の市域は，郊外の部分が狭いが，一応このレベルに達している。大阪市の半分の面積でも，パリ市が20区を設け，都心，大学地区，高級住宅地，下町など多様な地域を含んでいることは，良く知られている。

さらに広く郊外住宅地にまで拡大した大都市自治体も，多様な機能と住民を含むなどのメリットがある。しかし，衛星都市まで拡大すると，中心都市と衛星都市のアイデンティティがともに失われるだろう。衛星都市まで含む大都市圏のためには府県のような広域自治体を置き，その中に，大都市，衛星都市がそれぞれ市を形成するというのが，多様な地域特性に対応して適切だと考えられる。こうした2層の地方自治体の協力によって大都

市圏を運営するというのが、日本の指定都市や海外の大都市の多くが採用する制度で、図表2と次の(3)でAタイプとして述べるものである(Bタイプだが上位に州政府があるパリもこれに近い)。

(3) 大都市に関する地方制度のタイプ

大都市の地方制度上の位置づけを、図表2で、3つのタイプに整理してみた。(A、B、Xは筆者が説明の便宜上つけたもので、一般的な名前ではない。)

Aタイプは、県や州などの広域自治体が大都市自治体を包含する。ただし日本の指定都市のように、府県の権限の一部を移譲されて、一般の市より大きな役割を果たす場合もある。これに対して、「特別市」や「都市州」と呼ばれることもあるBタイプでは、広域自治体から大都市自治体が独立して、広域自治体と同等の立場を獲得し、基礎自治体と広域の機能を合わせ持つことになる。

海外の例を少し見ると、イギリスでは、グレーターロンドン(county)は県に相当する地位を持ち、Bタイプである。マンチェスター、リバプールなどの都市圏も、市(metropolitan district)の集合体として周囲の県から独立しているので、Bタイプに近い。州・郡・市の3層制をとるドイツでは、ベルリン、ハンブルグ、ブレーメンは都市州として他の州と同格(Bタイプ)である。それ以外の大・中都市は、たとえばケルン市はノルトライン・ヴェストファーレン州に、ミュンヘン市はバイエルン州にそれぞれ包含される(Aタイプ)が、郡(Kreis)からは独立しそれと同格なので、日本の指定都市と同じく一般市よりは権限が拡大している。フランスでは、州・県・市の3層制のもと、パリ市だけはイル・ド・フランス州の中にあるが県の地位を持つBタイプとなり、リヨン、マルセイユ以下の市は、県に包含されるAタイプとなる。イタリアも州・県・市の3層制を採り、ローマ、ミラノなどの市は県の中におかれている(Aタイプ)。

アメリカの大都市は、州が広いこともあって、州の内部に位置づけられ

ている（Aタイプ）。ここでも、サンフランシスコ、ロサンゼルス、フィラデルフィアなどの大都市は、郡（county）と合併してシティ・カウンティ（city-county）を形成していて、日本の指定都市に似ている⁷⁾。韓国ソウルのソウル特別市と釜山など6つの広域市は、広域自治体の道と同じ地位を持つ特別市（Bタイプ）となっている（以上、European Union 2010, National Statistics 2010, CLAIR 2008, CLAIR 2009, 出井 2008 : 24-25, 指定都市市長会 2010, 村上 2010 などによる）。

このように、先進国の大都市は、Aの一般市または政令指定都市タイプか、Bの特別市タイプをとるものが多い。また、とくにBタイプでは大都市自治体の機能が膨大になるため、内部に議会等を備えた区（特別区）を置いて権限を移譲することも多い。

これに対して、Xタイプは、東京都や構想段階の大阪都における制度だが、外国に類例の少ない特殊なタイプであるようだ。大都市についての権限の大きな部分を、上位の広域自治体（府県）が兼務する方式である。この広域自治体こそが大都市だとみなせば、これは大都市自治体が独立したBタイプに近づけて解釈できるだろう。しかし、たとえば東京都や大阪都（＝大阪府）全体を1つの大都市とみなすことには無理がある。むしろ、これまで独自の政府を備えてきた大都市が、その政府と自己決定権を広域自治体に奪い取られるという解釈も誤ってはいない。

ちなみに、東京府（＝東京都）や大阪府は、明治維新期に国が任命派遣する知事が統治する単位として設定され、元来、都市自治のために設けられた区画ではないので、面積がかなり大きく、大都市以外にも独立性のある中小都市や農村を包含している。したがって、都の区域全体を特別区に分割することにはならない。大都市部分については権限が限られた特別区を置くが、郊外や農村部は一般の市町村を残すというかたちで、都の内部に異なる基礎自治体の制度が並存する形になる（Bタイプのソウル、ロンドン、ベルリン、パリなどは、市域全体を区に分割している）。この並存状況は、東京都や大阪都の性格が、大都市自治体が自然に拡大したという

よりも、むしろ広域自治体が大都市自治体を吸収したものであることを、物語っているのではないか(同趣旨、金井 2007: 145)。

いずれにせよ、一般の市町村は自治を認められるのに、大都市(かつての東京市、今の大阪市)だけは市以下に自治権を縮小され、かつ都市としての一体性も失って複数の特別区に分割されてしまう(図表2)。現行のAタイプに比べて、大都市自治の観点から大きなマイナスになるばかりか、不公平感が残るだろう。

そもそも、東京という都市の市街地には公式な名前がなく、便宜上、「東京都区部」「東京23区」と呼ぶしかないのである。

さて、この3種類の制度設計を比較評価してみよう。評価基準は、大都市(基礎自治体でもある)の自治の尊重、広域的政策能力、二重行政(政策の重複)の回避の3点としておきたい⁸⁾。

- Aタイプ 広域自治体もとの大都市自治体(府県のもとに指定都市・一般市を置く)

大都市の自治を尊重しつつ、広域的政策も、中心都市と大都市圏をカバーする広域自治体によって進めやすい。しかし、大都市区域の内部に関して広域自治体の権限も及ぶため、いわゆる二重行政が生じる。もっともこの二重行政は、権限の分担や、「補完性の原理」による担当の優先順位づけ、政策評価による過剰な政策の見直しなどの工夫によって、かなり回避できるだろう。

- Bタイプ 広域自治体と同格の大都市自治体(特別市、都市州)

大都市自治体が広域自治体から明確に独立するので、都市自治の尊重、および二重行政の回避には適している。広域的政策は、都市自治体が十分な面積に拡大するか、あるいは広域自治体と調整を進めるならば、推進できるだろう。しかし、都市政策を都市自治体が単独で進めることに、限界があるかもしれない。また、広域自治体にとっては、その中心都市が領域から除外されてしまい、論理的には、その庁舎や施設を中心都市に置くことができない。

- ・ Xタイプ 広域自治体による大都市の吸収（都制。大都市自治体は廃止し特別区に分割する）

大都市圏全体に関する広域的政策の推進，および二重行政の回避には適している。しかし，大都市の自治がかなりの程度に縮小されかつ分割され，重要政策は広域自治体に委ねることになる。さらに，大都市圏の運営が一元化される代わりに，権力も1人のリーダーに集中し，都市自治体と広域自治体が政策面で競争・議論するというメリットが減退する。

3種類の制度のうちどれを選ぶかは，どの価値基準を優先するかによる。二重行政の回避を最優先するなら，BまたはXタイプということになる。しかし，大都市の自治を尊重するなら，Xは不適當で，AまたはBを選び，その欠点には上に述べたような方法で対処するということになるだろう。

「大都市とその広域圏の整備をもっとも進めやすい制度はどれか」という問いに答えることは，簡単ではない。一見，Xタイプによる地方政府の一元化がすべてを解決するよう見えるが，大都市の主体性の喪失や政策推進主体の減少，権力集中などのマイナスもある。都市自治体と広域自治体が分担協力するAやBの方式にも，政策上のメリットがあるように思える。これは実証研究を要する問いであり，4，5，6節で触れる。

現在の日本が採用しているAタイプ（指定都市）は，妥協的な制度ではあるが，大都市区域に関して都市自治体の政策能力を生かしつつ，府県もそこから税金を徴収し，必要な範囲で関与できるという柔軟性（裏返せば曖昧さ）がある（同趣旨，金井 2007：149-153）。Bタイプは明快な分担ではあるが，県や州を大都市区域での徴税や政策活動から排除することには，政治的な不満と政策面でのデメリットがあるだろう。

なお，地方自治法や地方自治論の通説的見解は，大都市の政策課題の大きさ・複雑さと，大都市自治体の行政・財政能力の高さを理由に，さらに地方分権も根拠に加えて，大都市に大きな役割を委ねることを当然だと考えている（河内・佐々木・米田 2002：393-394，417-419，松本 2009：

671-673)。上で見た海外の状況は、この見解を支持する。

もちろん指定都市自身は、その権限・財源がさらに強化されるべきだと考えている(指定都市市長会 2010:20,93)。とくに横浜、大阪、名古屋は共同で、2009年に、これら3つの政令指定都市に、道州制下でのことではあるが、州から独立した州と同格の地位を与えるという、「都市州」型(上のBタイプ)への再編を提案した(横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会 2009)。

(4) 地方分権との関係 集権化としての「大阪都」

構想によれば、大阪市の問題について大阪市で決めることができなくなり、決定権は大阪都に移る。これは、一種の集権化と見なければならぬ。特別区の設置により基礎的な行政が住民に近づく部分は、分権化(ただし規模の利益を失うおそれがある)なのだが、大阪市全体の問題や、大阪都に権限が移る重要事項については、集権化なのである。

世界の傾向が、都市の自治権を重視し、大都市自治体により大きな権限を認めていることは、上に見たとおりだ。「補完性の原理」、つまり基礎レベルの自治体が担当可能な問題は、基礎自治体に委ね、それが担当しにくい問題を上位の広域自治体に委ねるべきだという原理も、同じ考え方を意味している。

日本でも、指定都市の増加や、特別市、中核市の制度の導入、さらに府県内で市町村に一定の権限を移譲する流れがある。その中で大阪市(と旧東京市)だけが自治を放棄すべきだという「大阪都」構想は、地方分権の趨勢と理念に逆行しているようである。この不平等な取り扱いを正当化する根拠は、あるのだろうか。

4. 東京都制の成立起源と評価

大阪都構想が一定の支持を集めるのは、それが東京都をモデルにしてい

て、かつ都制（都区制度）が東京を発展させてきたというイメージがあるからだろう。もし先例がなければ、大阪市を廃止し府に吸収・一元化することの意義について、一から説明しなければならないはずだ。

しかし、歴史を少し調べれば、東京都制の導入は戦争遂行のためであり、都市の整備や住民サービスを目的にしたものではなかったことが分かる。戦後も都制は存続し、特別区の自治の拡大によって修正されたが、それはたして東京の発展につながったかは、単純な問題ではない。

（1）戦時体制下での導入

東京都制の導入に至るまでには、複雑な政治過程があった（東京都 1972、小早川 1999、源川 2007 など）。大正期から昭和初期にかけては、東京市は、他の5大都市とともに、大都市の権限拡大を求める「特別市」運動をおこなっていた。

しかし、日中戦争開始後の1938年になると、内務省は地方制度調査会に「都制」案を提出した。東京府の範囲を東京都とし、東京市は廃止して区に分け、都長は官選で、権限を制限した都議会と区議会を置くというものである。その理由づけは、府・市の「二重行政」の除去、市に対する府と内務大臣の「二重監督」の撤廃であった。広域行政という理由づけは、東京市が1932年の周辺合併で「大東京」に拡大していたため、前面に出なかった。他方、東京市議会の疑獄事件や腐敗も、市の自治権縮小の根拠とされた（東京都 1972：1227）。これに対して、東京市会の諸政党は自治擁護連盟を結成し、新聞などマスコミも内務省案を批判したので、都制案は、棚上げになった。

しかし、1941年の英米との戦争の開始が、都制への新たな契機になった。東條内閣は1938年の案とほぼ同じ東京都制案を帝国議会に提出し、これが43年3月に可決され、7月に東京都が発足し、初代の都長官が国から任命された。

従来の理由づけに、「帝都」における戦争遂行体制の確立が加えられて

(村松 1994:100, 源川 2007:197), 東京都制を成立させた。都制の立案に深くかかわった内務官僚は、次のように説明している。

「大東亜戦争は漸次決戦段階に進展し、今や凄愴熾烈なる血の激闘が敵英米との間に戦はれて居る。時恰も、朝野数十年の懸案たりし東京都制が、7月1日を以って実施せられた。国内決戦の態勢は着々強化せられ、大東亜建設の基礎は目のあたり確立せられつつあるを感じる。」(源川 2007:197)

東京の歴史に関する公式記録の1つは、「東京都制は、太平洋戦争の勃発がなければ、おそらく実現できなかった」とまとめている(東京都 1972:1195)。行政学者も、東京都制を「東京集権体制」(大森 2008:204)と呼ぶなど、評判はよくない。東京府が東京市の反対を押し切って吸収する形で成立した東京都は、次の(2)で述べるようなデメリットを伴い、その一部は今日まで影響を残している。

(2) 戦後の改良と「東京市」復活の提案

第2次大戦後、日本国憲法の制定によって、都道府県知事は官選から住民の選挙で選ばれる公選制となった。東京都では区長も公選となったが、1952年には廃止され、その後1974年に区長公選制度が復活する。その頃から、都からの権限移譲も、順次おこなわれてきた(河内・佐々木・米田 2002:397-411)。特別区は政策主体としての役割をある程度持つようになり、最近では、「歩きタバコ禁止条例」などが有名になった。

こうして、1943年の東京都制における3つの問題点のうち、「官選の都知事」という点は解消されたが、「特別区の自治権の弱さ」はなお残り、「東京市域の特別区への分断」には変化がない。

に関して、特別区は、清掃事業など少しずつ都からの権限移譲を受けてきたが、それでも一般の市に比べて限られた役割しか果たせない。最近のルポルタージュによれば、消防や、大型の建物の建築確認は都の権限である。特別区は法人市民税等を徴収できないこともあって、産業政策に不

熱心だといわれる。他方で、の特別区の面積の狭さから、特別区間での政策の不整合が目立ちやすい。中心市街地活性化や防災対策は、区ごとに行われバラバラになっているという指摘もある（日本経済新聞社 2007：118-129）。この不整合は、特別区への権限移譲が進めば、より深刻になる。特別区の自治の拡大と、東京市域全体での政策の整合性という2つの目標は、相互にトレードオフの関係にあるわけだ。もちろん23区全体の重要政策は東京都が担当するが、これは地域や住民から遠いという別のデメリットを伴うわけである。

これは、自然に成長した東京市の高次機能を、東京府が吸収合併して都になり、それでも東京市域で基礎自治体は必要だが、東京市を残すわけにもいかず区に分解してしまった、という集権化プロセスの「矛盾」の現われではないだろうか。

また、都制（都区制度）は、安定しているわけでもない。東京都は特別区を押さえ込もうとしたが、公選区長と議会を認められた特別区は独自の自己主張を展開し、両者の議論は絶えず続き、制度改革が繰り返されてきた（大森 2008：204-212）。

こうした状況に対して、「東京市」の復活を求める意見がある。たとえば、東京商工会議所の提案文書（東京商工会議所 2008）は、次のように述べる。

「（前略）しかし、広域自治体である都が住民に身近な事務をも行うことで過度に組織が肥大化するという弊害が出ており、一方、23区は狭小な区域と限られた権限や税財源しか持たず、財政調整に依存していることもあって、基礎自治体としての自己決定と自己責任を果たすことが困難である。従って、都区制度は廃止すべきである。（中略）

魅力ある世界都市・東京を実現し、その行政を効果的・効率的に行うためには、様々な面で見られる一体性を維持し、東京23区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体として、基本的には東京23区部を一体とする新たな「東京市」が必要で

ある。この東京市は都が果たしている基礎自治体の役割を効率的・効果的に果たすのにふさわしい区域である。」

この提案は道州制のもと1都3県でつくる州が設置されることを、ある程度前提にしているようであり、他方で既存の特別区の自治をどう扱うかも課題になる。しかし、橋下知事がモデルとする東京都の制度がバラ色でないことを示す資料として、参考になるだろう。

(3) 東京都の都市政策の評価

大阪都構想に従えば、東京では東京市の廃止によって、政策能力がより向上したはずだ。確かに、第2次大戦中の国民統制・配給等のためには、東京市の自治を廃止し都に権限を一元化したことは、役立ったかもしれない。しかし、戦後の民主主義と経済成長という条件の下で、一元的な東京都政は、高いパフォーマンスを示してきたかといえるか。

東京の巨大な経済力と財源、首都という条件下での民間企業や国による各種事業の集中は、この世界的大都市の著しい発展を支えてきた。ただ、都庁が進めた政策という意味では、成功も失敗もあり、他の指定都市や府県と比べて、とくに優れているとはいえないようだ。

東京都の政策の歴史をたどるのは手に余るが、有名なものとして、1960年代のオリンピックと都市基盤の整備、70年代の積極的な公害対策や福祉施策、銀座の歩行者天国、80年代の活発な都市再開発と新都庁ビルの建設、90年代の世界都市博覧会の中止、2000年代のさらなる都市再開発、銀行税の挫折、ホテル税の導入、オリンピックの誘致失敗などが記憶に残る（御厨 1994、源川 2007、東京都 2010 など）。

東京オリンピックを契機とした都市の改造は、大阪でも、府と大阪市が共同で誘致した1970年「万博」の際に同様に進めることができた。公害対策等を推進した革新の美濃部都知事は日本全体の政策転換にインパクトを与えたが、その当選（1967年）は、保守候補との接戦のなかで公明党が第3の候補を立てたという偶然による面がある。もし、保守都政が続いてい

たとしたら、「東京市」という別の政策主体が存在しない分だけ、政策転換の遅れは深刻になったのではないか。計画済みの博覧会を中止するという、従来の日本で考えられなかった青島知事の勇断は、全国の公共事業見直しにはずみを与えたが、たしかに都・市の共催であれば、中止の決定はより複雑になった。大阪で第3セクタービルや湾岸埋立地の空きが目立つのは、経済力の差で、東京都が開発を一元管理し抑制した結果ではないようだ。大阪市が存在せず賢明な「大阪都」に一元化されていれば、大阪市付近に埋め立てを限定し府下の自然海岸を保全しただろうか。地下鉄は、東京都内であっても、23区の外側にはほとんど延伸されていない（大阪と経営主体の違いはある）。成田空港は国の事業であり東京都はあまり関与していないが、関西空港は、国、大阪府など自治体、民間の共同出資の株式会社が地元の理解を得つつ（そのための沖合埋め立てで経費は膨らんだが）、建設した。オリンピックの誘致は大阪市も、東京都も、反対の世論がオリンピック委員会に察知されるなどで、うまくいかなかった。

企業誘致政策等を調べていないが、以上概観した限りでは、東京都への一元化ゆえにとくに成功した政策はあまりなさそうだ。

(4) 参考：グレーター・ロンドンの廃止と復活

大都市自治体は、前述のように、世界各国に広く見られる機能的な制度で、またその政治行政機構としての力も大きいため、いったん設置されると廃止されることは少ない。戦時中の東京市の廃止や橋下知事の構想は、例外的な事例だといえる。

海外の事例として有名なのは、イギリスのグレーター・ロンドン（Greater London Council）の廃止だろう。ロンドン大都市圏を運営するために1965年に発足したこの自治体は、「鉄の女」と呼ばれたサッチャー首相によって1986年に廃止され、その機能はロンドンを構成する各区に移管された。保守党（の右派）のサッチャー首相の説明は、「都市自治体を簡素化する」（streamlining the cities）というものであったが、背景には、

1981年に労働党左派が政権を握ったグレーター・ロンドンとの激しい政治的対立があった。グレーター・ロンドン側は反対キャンペーンを行ったが、保守党政権は国会の過半数を握っていた。

しかし、ロンドンの場合これで都市全体を包括する自治体が存在しなくなったので、廃止は到底理解できないとの批判も起こった。労働党は、すでに1987年からマニフェストでグレーター・ロンドンの復活を掲げ、1997年の総選挙に勝って誕生したブレア政権下で、これを実行した。同年の政府文書は、「ロンドンが、都市の全体を担当する民主的な政府（democratic city-wide government）、およびロンドン市民の利益を代弁する声を必要としていることは、今やほとんど疑いない」と述べて、具体的構想を提案した。提案は修正を加え98年の住民投票で賛成多数を得たあと、99年に法律として可決され、2000年からグレーター・ロンドン（Greater London Authority）が再発足することになった（Travers 2004：21-68）⁹⁾。

以上のプロセスからは、大都市自治体が存在することの重要性や、イギリスでの政党間競争が地方自治制度の分野でも働いていることなどが読み取れる。とはいえ、グレーター・ロンドンが廃止・解体されたあと、地域の声だけでそれを復活させるのは難しかったようだ。もし大阪市がいったん廃止・解体されたならば、復活の可能性は大きくないと考えておくべきだろう。

5. 大阪の発展策のために大阪都が必要か？

(1) 大都市自治制度は大都市の発展を妨げるか

3節で、大都市自治体が狭域なパリ、フランクフルト、サンフランシスコ等の市と、大都市が広い（といっても東京都、大阪府よりは小さい）面積をもつロンドン、ベルリン、ソウル等を紹介した。どちらの地方制度が都市の発展により適しているかという問題は、実証的な研究を要する。しかし、多くの人が見聞きしているところでは、パリなど前者の狭域の都市

自治体が、都市の魅力や国際競争力において劣っているとはいえないだろう。

日本の指定都市制度も、都市の活性化の障害になっているという主張はないようだ。府県は指定都市内でも、税収を得て、必要な政策や施設整備を行うことができる。かつては、革新（中道左派）系の指定都市と保守系の府県と（またはその逆）のあいだで開発か環境かをめぐる対立も起こったが、今日では、都市の開発や整備の必要性については基本的な合意が成立している。もし、大規模開発や都市高速道路など個別プロジェクトをめぐる意見差が存在するとすれば、それはむしろ慎重な政策立案を促すものとして歓迎すべきだろう。

最近の指定都市の連合体の文書を見ると、海外調査も交えて、「大都市の経済的な発展や都市空間の魅力の向上は、国全体にとっても大きなプラスになるとの考えの下に、大都市の権限や財源を強化する動きが加速している」との現状認識を示す。そのうえで、指定都市にとって、次のような方向性を重要と考えている。 国家戦略としての大都市の権限・財源強化、 国際的な都市間競争への対応、 自主財源の強化の推進、 国・自治体間でのパートナーシップ・協業の充実、 大都市のガバナンス・議会機能の充実、 大都市制度充実に向けた戦略的広報の推進（指定都市市長会 2010：93）。

（2）大阪の「危機」とこれまでの政策

大阪都構想は、「大阪の経済的危機からの再生」を、最大の、ほぼ唯一の根拠にしている。それも東京との差の拡大が、強調される。愛知や神奈川との競争を前面に出すと、指定都市と県の並立体制でもうまく行っていると気づかれ、反論されるからだろう。

経済界も、「関西・大阪の地盤沈下」の危機を訴えてきた。かつて東京と対等に競い合ったとされる記憶・伝説が強いだけに、経済的な東京一極集中は愉快なことではない。首都東京の突出は、イギリス、フランス、韓

図表3 1人当たり県民所得の変化(単位:千円)

	1996年度	2002年度	2007年度
東京都	4,328	4,251	4,540
神奈川県	3,616	3,205	3,284
愛知県	3,731	3,408	3,588
大阪府	3,558	3,008	3,107
兵庫県	3,361	2,784	2,823
全国平均	3,220	2,960	3,059
(指定都市)			
横浜市	3,513	3,172	3,160
名古屋市	3,602	3,203	3,629
京都市	3,147	2,872	3,040
大阪市	4,125	3,321	3,545
神戸市	3,267	2,925	3,053
広島市	3,422	3,046	3,200
福岡市	3,384	3,077	3,165

[注] 内閣府「平成19年度県民経済計算」(内閣府ウェブサイト)より抜粋。

なお、県民所得は産業分野別等のデータもあり、大阪経済のどの部分が弱いかわることができる。

国等でも見られる傾向でやむをえないとしても、それに加えて、関西が全国に占める比重の低下が、深刻に受け止められている。

1人あたり県民所得は、1996～2007年に東京以外のほとんどの県で減少しているが、大阪府の減少率は全国平均や愛知県よりも大きく、神奈川県よりもやや大きい(図表3)。

「大阪維新の会」のホームページではこの元データから一部分だけ恣意的に抜き出して、危機を訴えている¹⁰⁾。しかし、これは「統計でウソをつく方法」というべき部分を含んでいて、実態は、大阪だけが低迷しているのではなく、東京の「1人勝ち」という面もある。2007年の数字でみると、大阪府の1人あたり所得は、全国平均(ただし東京都の値によって引き上げられている)よりわずかに高い水準だが、順位は、東京、愛知、静岡、

神奈川，三重，滋賀に次いで全国第7位で，そんなに悪くはない。大阪市の1人当たり所得は，指定都市のなかで，名古屋，川崎に次いで，第3位である。

近畿地方2府4県全体では，2000年代に入って，人口，域内総生産，製造品出荷額等はほぼ横ばいである。対全国シェア（2005年）で見ると，近畿の人口は約16%強で安定しているが，域内総生産や製造品出荷額では16%を割って微減傾向にある。その結果，絶対額では東海地方に追い上げられ，1人当たり域内総生産は，関東，東海に続く全国第3位に甘んじている（内閣府政策統括官室 2009：付図・付表）。2008年の関西の完全失業率は4.5%で，全国平均4.0%，中部2.9%，関東3.8%より少し高くなっている（関西社会経済研究所 2009：資料編¹¹⁾）。

専門的な調査報告書では，関西経済は成果もあり弱点もあるという書き方になっている（近畿経済産業局 2009，大阪府 2010：57-58）。

こうした大阪・関西の地位低下については，評価が分かれるだろう。欧米でも経済の中心地は移動するので，マンチェスターやリヨンより大きい全国第2位の経済力と，都市のプライドを維持できれば良いとか，地域開発と工業化で（東京以外が）平準化してきた日本全体のなかで小さな近畿のシェアが15%というのは悪くない，という見方もできる。また製造業主体の東海・名古屋と比べて，関西は都市機能や国際的機能では差をつけている。東京と比べると，暮らしの豊かさ（自然，文化財，食文化，住宅価格，通勤混雑など）の面では恵まれている。クールな言い方だが，かつて大阪が国内の商業拠点であったのは事実としても，世界的都市だったことがあるかは疑問だ。国際化により首都・東京が「世界都市」のレベルに成長する前の時代に，大阪は東京と対等に競争していた，という見方が現実的ではないだろうか。

けれども，大阪にとって地位の低下はぜひ避けたいし，そんな危機感によって関西全体が大いに支えられていることも，忘れてはならない。

ここでは都市基盤整備に限って，簡単に検討してみたい。大阪市・府は

もちろん努力を積み重ねてきたのだが、その成果をどう評価すべきだろうか。

大都市の発展・再生戦略を、大きく3つに区分すると、産業の活性化、広域的で大規模な開発、再開発や公共施設の整備とともに、「まちづくり」と呼ばれる都市の細部の整備や、魅力的な景観づくり、文化振興が重要になっている。

や は、全国の指定都市や中小の市でそれぞれ工夫を重ね、成果をあげている。大阪市でも、古くは明治期の中之島、天王寺公園の開設や、昭和初期の地下鉄、御堂筋、市立美術館の建設などが今日にも受け継がれた貴重な資産となっている。戦後は、地下鉄のネットワーク、図書館のネットワーク、大阪城公園などの公園緑地、歴史博物館・海遊館などのミュージアム、大阪駅前などの都市再開発、大型テーマパークUSJの誘致など、各種の施設整備を進めてきた(大阪市情報公開室 2010, 大阪市公文書館 2009)。

大阪駅前の風景は、20年がかりの市街地改造によって近代都市へと変わり、西梅田、京橋などの拠点にも高層ビル街が誕生し、中之島周辺は、歴史的建築の保存活用、景観に適合した市役所建替えや川沿いの遊歩道の整備で、大阪の顔としての魅力を高めた。こうした努力により、「緑」が足りない、「都市格」が低いといった大阪のイメージも、かなり改善された。緑地や環境の整備と地価の下落に伴って、1960年代から減少を続けてきた大阪市の人口も、2000年代になるとやや増加傾向に転じている(大阪市政策企画室 2007)。大阪市が存在しなければ、府がこれだけの政策を進めることができただろうか。ただし、各種ミュージアムが乱立気味であることや、WTCビル等の入居不振などの失敗面もある。

問題は である。経済活動つまり民間企業の立地選択や成長に、政府や自治体が関与できる可能性は限られている。もちろん、内外の製造業や企業オフィスを誘致するために、用地、ビル、交通機関などのハード面の整備は必要条件である。しかし、十分条件ではないのが難しいところだ。今

から20年前には、「日本発の24時間空港」である関西空港の建設、南港を「日本最大の商業流通拠点」にする ATC と WTC、さらに明石海峡大橋、京阪奈学研都市といった大型開発プロジェクトによって、大阪・関西はアジア太平洋地域の拠点として飛躍すると期待された（日本経済新聞社 1992）。元来、ATC はアジア太平洋トレード・センター、WTC はワールド・トレード・センターの略称なのである。しかし現実には、ハード面の施設の建設はほぼ順調に進み、東京や他の大都市並みの基盤条件を維持することで関西の「地盤沈下」を食い止めたのだろうが、経済の対全国シェアを復元させるには至らなかった。90年代の政策のどこが不十分だったのか。あるいは、同様の基盤整備を行った他の大都市圏と、対等な競争条件を整えたことで一応満足すべきなのか。

さらにいかなる政策アイデアがあるのか。この点を考えるための一例として、大阪府が検討している、「大阪城周辺エリアをアジアの拠点にする」ための構想を見よう（大阪府総務部 2010）。これはプロジェクトチーム段階であるが、貴重な都市資源が眠る大阪城周辺エリアを活性化するために、「ブランディング戦略」として、「観光集客特区」と「公有地活用特区」を提案している。前者は、外国人観光客向けの免税店、量販店・アウトレット等の設置に関する大店立地法の規制緩和、医療観光の環境整備など、後者は、土地・建物取引に対する不動産取得税の減免、譲渡課税の特例措置、立地企業への法人税・固定資産税の減免などを含んでいる。要するに、重点的な業種を設定して地域の特色（ブランド）を打ち出すことと、規制緩和や減税という「小さな政府」型の優遇策で企業の進出を促すことの2点だが、提案のポイントである。たしかに、基盤整備が一応終わり、これ以上の自治体の投資が難しい中で、こうした政策アイデアに期待をかけることになるだろう。

さて、次に検討すべき問いは、以上のような大阪発展のための政策は、大阪市と府が分立しては進められないのか、という問題である。

については、地域の歴史的資源や水辺、緑などの資源を生かしていく

キメ細かな政策であり、地元の基礎自治体の役割が大きい。府県はその支援をする立場にある。大阪府自身も、その「都市魅力創造戦略」(大阪府府民文化部 2009?)によれば、小規模だが効果の見込まれる事業、たとえば、石畳と淡い街灯まちづくり支援事業、道路の無電柱化、御堂筋イルミネーション、オンリーワン商店街づくり、アジアをターゲットとした観光プロモーション等を支援しようとしている。担当体制については、「大阪市、府内市町村、経済界、民間等と連携し、オール大阪で」進めると述べられている。これらの政策を進めるうえで、大阪都への一元化は不要というわけだ。

の大型公共施設等も、これまで府と大阪市が分担して整備してきた実績がある。たとえば、大阪市はその市内で地下鉄網を整備し、郊外の民鉄路線と相互乗り入れし、府は郊外のモノレール等を建設してきた。大規模な博物館・美術館は、おもに大阪市が担当してきたが(府県が美術館を持たないのは珍しい)、中之島の国際会議場(グランキューブ大阪)は府の貢献である。府が千里や泉北のニュータウンを計画的に開発したのに対して、大阪市は南港ポートタウンなどによって人口の市内定着を図ってきた。府は郊外の大規模公園整備に力を集中し、大阪市は中之島や「花博」の会場を再整備し、いずれも魅力的な憩いの場となっている。

都市や中心市街地の活性化に関しては、都市全体を包含する政策能力をもち、かつ地域に密着した都市自治体の役割が大きい(日本政策投資銀行 2001など)。大阪市が廃止されるならば、複数の特別区が政策を引き継いでも、大阪市域全体を見渡す政策立案と、そのための資金や技術を弱めることになると懸念される。

ただし、大阪の都市経済基盤のうち、重大な欠陥として関西空港への高速鉄道、市内高速道路の整備を求め、そのために大阪都が必要だとする主張があり、次の(3)で検討したい。

最後に、の産業活性化については、ハード面の基盤整備がほぼ終わったとすれば、あとは、上の大阪城周辺地区の例のような政策手段を効果的

に投入するしかない。大阪都への一元化が主張されるのは、府と市がそれぞれの開発地区で「ブランド」つまり重点設定を取り合うおそれ、あるいは企業誘致のための府の大幅減税策に市が同調しない場合だろう。これも、次で検討する。

(3) 大阪の発展策のために大阪都が必要か？

大阪都構想は自己目的であってはならず、あくまでも大阪発展のための諸政策を推進する手段であるはずだが、大阪都により推進可能になるのは具体的にどんな政策なのか。維新の会のホームページは、次のように書いている（大阪維新の会 2010）。

「4．大阪の潜在可能性を顕在化させ成長戦略を策定する。

5．アジアの拠点都市に足る都市インフラ（道路、空港、鉄道、港湾等）を整備する。」

4．は抽象的だが、5．は検討作業の手がかりになる。なお、5．に、「都市開発・再開発」が含まれていないのは、興味深い。府も市も90年代に開発を進めすぎたという状況と、たとえば梅田北ヤードの開発は大阪府・市の参加で進んでいるからだろう。

これらの都市インフラストラクチャー（基盤公共施設）整備を中心に、大阪都による政策の可能性を、他の情報も参考に少し具体的に描き、検討してみよう。

図表4での筆者の整理によれば、大阪発展のための政策を進める上で大阪都（大阪市の廃止）の効用が大きい可能性があるのは、4項目だけで、それも「大阪市の異論を府が完全に抑えるべきだ（大阪府は常に正しい）」という判断のもとでそう言えるというレベルである。もちろん、仮にこれらの政策に関して大阪都への一元化が好ましいとしても、他の考慮要因（6節）もあるので、それだけでは大阪市の廃止を十分に正当化できないことを、断っておきたい。（港湾に関しては検討できていない。また、他に見落としている政策があるかもしれないので、指摘していただければ感

図表4 大阪の政策推進のために「大阪都」(大阪市の廃止)が必要か

政策上の課題のタイプ		事 例	事例の改善策と展望	大阪都による改善
府と大阪市の 施策の重複 (二重行政)	合計すると需要を上回る場合	給付サービスや補助金の一部?	政策評価によってとくに府が縮小・廃止を進める	小さい
	合計しても需要を上回らない場合	図書館	(問題なし)	なし/ 供給減
	大阪市内は市, 府下は府と分担している場合	公園, 保健所	(問題なし)	なし/ 供給減
	許認可等の重複	?	(未検討) 不必要な重複があるとすれば, 根拠法の規定を改正する必要もある	(未検討)
	府・市施設の統合が効果的な場合	観光案内所 海外事務所	建物は府市共同化を進め職員はそれぞれ派遣する方法で良い	小さい
超大型公共事業	府・市単独の能力を超える場合	?	公共施設の整備がほぼ完了しており, 事例が考えにくい, 府市の共同出資や民間資金導入で対応	なし/ 小さい
府と大阪市の 方針が対立する 可能性	大阪市内での開発	新規の市内高速道路(淀川左岸線)	必要性, 環境への影響, 府と市の財政負担などを協議する	なし/ あり**
		企業誘致のための大減税	府の大幅減税に市が同調しなくても一定の効果	なし/ あり*
		府・市庁舎のWTCへの移転	府議会が同意するなら府庁だけ移転してもよい	なし/ あり*
	カジノ	法律・環境上の問題はあがるが, 大阪府下の立地なら府が決定できる。(大阪市内の立地なら, 住民が反対しても大阪市がなくなれば強行しやすい。)	なし	

「大阪都」の基礎研究（村上）

	大阪府下での開発等	伊丹空港の廃止・関空への集中	北大阪の競争力のため伊丹空港を限定的に残す対案はあるが、大阪市外で、大阪市は関与しない	なし
		府・市の開発構想の乱立の調整	1990年代のような開発ブームはなく、府と市が調整し、それぞれ政策評価すれば対応できる	なし
大阪市の施設による府全体へのサービス	大阪市と府下を結ぶ鉄道の整備	地下鉄の市外延伸	民鉄との相互乗り入れや民鉄、JRの都心新線でかなり改善されてきた。地下鉄の延伸は、採算性が問われる時代。	なし / 小さい
		北大阪から関西空港への鉄道の高速化	地下鉄新線（なにわ筋線）を関空行き鉄道と接続させる。市内交通面での必要度は低く、府市の費用分担が難問。	なし / 小さい**
			関空快速を和歌山行きと分離して準ノンストップ化するなど、関空行きJRの高速化を要請・支援する***	なし
	市施設の利用が市民に限られている場合の、府民への開放	図書館の****貸出し	市の施設が開放されていない場合は少ないが、その場合、府民は居住する市や府の施設を利用できる	なし / 小さい

[注] 筆者が作成。「府」は大阪府、「市」は大阪市を意味する。

* もし府が市の異論を完全に抑えることが正当かつ必要だと考えるなら、大阪都への一元化が望ましい。

** もし府と市が財政規模に比例して費用分担するならば、大阪都を作った場合とほぼ同じ結果が得られる（本文の説明を参照）。

*** 大阪市の施設によるサービスではないが、便宜上ここに入れた。

**** 大阪市の美術館、博物館、病院、大学などの有料施設は誰でも利用できる。ただし入院料などの費用が異なる場合がある。市立図書館の貸し出しは、大阪市と協定を結んでいる八尾、堺、東大阪市等の住民は、受けることができる。

謝いたします。)

第1に、大阪市内の高速道路で経済界から建設の要望が強いのは、「淀川左岸線(延伸部 以下略)」だ。知事は、大阪府庁そして将来は近畿州(関西州)の州都をWTCに移転させ、周辺の大阪湾地域(ベイエリア)に企業を誘致する構想を持っているが、淀川左岸線はこのベイエリアと京都・滋賀を結ぶために役立つ。しかし、大阪市は3000億円といわれる建設費に対する自己負担等を理由に慎重な態度をとってきた(関西社会経済研究所 2009: 138-140)。もっとも、その後、関西州構想は他府県の反対もあって進まず、工場立地が進むベイエリアと近畿内陸部を結ぶ産業輸送面での必要性(同書: 111-123)は残るとしても、この「淀川左岸線」の必要性は低下した可能性がある。ベイエリアはすでに関西や兵庫県とは高速道路でつながれていて、京都へも少し迂回すればつながっている¹²⁾。

第2に、企業誘致のための大幅減税や財政補助を府が行おうとするが、市が同調しない場合である。これは判断が難しい。市税の減免も不可欠ならば、大阪都への一元化が好ましいことになるだろう。しかし、減税が企業の立地にとって決定的な要因なのか、府だけの減税でも効果はないのか、などを検討する必要がある。合理的で「採算」の取れる減税であれば、大阪市が拒むことはあまり考えられないと思われる。なお、府と市が分かれて開発重点地区を乱立させるおそれは、公共事業費削減と政策評価が常識になった今日では、ないだろう。

第3に、大阪湾岸に建つ巨大なWTCビルを大阪府は市から買い取り、知事が府庁の移転を主張しているが、府議会や世論には交通の便の悪さや移転経費を理由に反対も強い。これは大阪府の案件だが、さらに大阪都を作り大阪市を廃止すれば、大阪市役所の機能の多くもWTCに移転させ、都心一等地の市役所跡地は再開発するか売却できる。しかしこれは、自治体庁舎の望ましい立地条件に関する判断の問題であって、大阪都導入の目的になってはならない。県庁と県庁所在市の市役所がともに郊外に移転したという例は、ほとんど聞かない。WTCに府と市の庁舎が移転すれば周

圏の開発の引き金になるという論理も、どの程度の研究予測に基づいているのだろうか¹³⁾。

第4に、これらに比べて、関西空港への鉄道的高速化は、ビジネス都市の国際的な立地条件を左右する課題であり、国内的にも橋下知事が主張するように伊丹空港を全廃する場合には、必要性が高まる。空港行きのJR電車のスピードがのろく、大阪駅周辺（キタ）や大阪北部からのアクセスが不便という問題である。空港鉄道と連結する地下鉄新線の建設（関西社会経済研究所 2009：136-137）には、大阪市の協力も必要だが、市内交通面での必要度が高くないので、財源を府が相当負担する必要がある（6節(2)で述べる）。一方、途中停車駅の多いJRの「関空快速」を準ノンストップ化する方法もあり、比較検討が望まれる¹⁴⁾。

なお、これとは別に、大阪市営地下鉄は、市域の少し外までしか建設されていない。これは他の指定都市にも共通の傾向だが、大阪市は市域が狭いだけに問題となりうる。ただ、幸いに関西は民鉄が発達しているので、民鉄が地下鉄と相互乗り入れを行い、あるいは民鉄やJRが直接都心に乗り入れるプロジェクトが進み、郊外鉄道網は（混雑は激しいが）不足しているわけではない。いっそうの整備は望ましいが、鉄道への国庫補助の小さい（村上 2003：5章）日本では、鉄道建設は採算性が厳しく問われるというのも事実だ。LRT（新型路面電車）なら可能性があるが、地下鉄の延伸は、「第2の今里筋線」にならないか慎重な検討を要する。

それ以外の大阪についての政策課題は、従来のような市と府の分担・協力で進められるだろう。たとえば、観光・企業誘致の宣伝活動についても、2010年の中国・上海万博に大阪府と大阪市は共同出資で「大阪館」を出展し、知事と市長がそろって訪問し、効率よくPRしている。

最後に別の問題を指摘しておきたい。以上のうち第4の空港鉄道のような大阪にとっての戦略的な政策は、橋下知事のもとで実はあまり推進されていないのではないかと。政策推進のために大阪都が不可欠だという論理に従えば、政策着手は大阪都の創設後ということになる。しかし、大阪の発

展を願うなら、現行制度のままでもできる部分から重点政策に取り組んでいくべきだろう。

(4) コンパクトシティとの関係

21世紀に入って、世界的に都市政策や都市計画のキーワードになっているのが、「コンパクトシティ」である(谷口 2008, 国土交通省 2007: 42)。これは、都市の形態を拡散させず、様々な機能がコンパクトに集積した都市をめざすという理念またはモデルで、「集約型都市構造」(国土交通省 2010: 98)とも訳される。それを通じて、公共交通を利用しやすくして自動車による環境負荷を抑え、都市の中心部の居住人口を回復し、歴史的資源などを活用して観光客にも魅力的な都心を整備し、～により衰退してきた中心市街地を活性化し、また、高齢者など多くの人にとって便利な、歩いて暮らせる街づくりを進め、郊外の自然環境を保全し、郊外の開発に伴う非効率な公共投資を抑えるなど、多くの効用が期待されている。

しかし、高度成長期以降の日本の都市は、郊外への拡張を進めてきた。市場原理に任せるならば、郊外の土地所有者は住宅等の開発を追及し、鉄道駅から遠くても広い家に住みたいという人も多く、また大型店は土地が安い郊外に乱立することになる。したがって、コンパクトシティを実現するためには、都市自治体の意思決定と政策実施が不可欠になる。

日本では、青森、富山など地方の中都市の取り組みが注目されている。大都市では中心市街地の衰退(上の)は目立たないが、それ以外の課題は共通しているので、コンパクトシティをめざす意味は小さくない。そして、こうした都市づくりに取り組む主体としては、地元に近い「市」のレベルの自治体が適当である。

大阪市は面積で見ると、まさにコンパクトシティの条件を備えている。市域が狭いゆえに、殺風景な都心部や市域の人口減少に危機感を持ち、景観や環境など都市の魅力の向上や人口増加策を進めてきた。こうした21世

紀型の都市政策は、大阪都のような広域自治体が得意とするところではあるまい。

個性のない都市は、魅力も小さい。大阪都は1000万規模の人口と財政力を誇りにできても、巨大すぎて地域の個性、文化や魅力（参照、塩沢・小長谷 2009）を磨くには不適當だ。そもそも、大阪市が廃止されれば、大阪市内の人口、商店街、観光客あるいは大学が減っているか、犯罪が増えているか等の統計は目立たなくなるし、たとえ認識されても、真剣に対策に取り組む主体（自治体）が存在しなくなる。旧大阪市に置かれた特別区の連合体で取り組むしかないが、現在よりかなり力不足になるだろう。

6. 小 括 「大阪都」のメリットとデメリット

「大阪都」をめぐる主要な論点と賛成、反対論を、図表5にまとめてみた。これを、前の図表4と合わせて読んでいただければよいのだが、とくに検討すべき点について述べておく。

(1) 「二重行政」について

「二重行政」はすべて非効率で悪いというイメージがあるが、多少は細かく考えてみたい。

1つの都市に複数のデパートやショッピングセンターがあって競争するのを歓迎する人が、複数の自治体が類似施設を作ると「二重行政だ」と目くじらを立てるのは奇妙だ（財源の違いはあるが）。需要との関係を調べなければならない。批判される二重行政とは、2つ以上の自治体がおこなうサービス等が、合計で過剰になっている場合である。県と市がそれぞれ立派な文化ホールを作って公演が埋まらなければ、供給過剰と言える。

しかし、図表4で示したように、需要に対応しているか、府と市が分担地域を分けていれば、問題はない。公園など不足ぎみのサービスについては、二重行政はむしろありがたい。府県と指定都市の「二重行政」は、裏

図表5 大阪都(大阪市の廃止)をめぐる論争において考えられる主張

論 点	「大阪都」賛成論の主張	「大阪都」反対論の主張
1. 大阪都構想の本質	大阪府域の再編であり、大阪府と大阪市を解体して、一から新たに作る。 これによって、大都市自治制度を実現する。	大阪府による大阪市の吸収合併、大阪市の廃止に他ならない。(大阪都の役割、区域、選挙制度などは、基本的に府のそれを引き継ぐ。) 大都市自治の破壊である。
2. 大阪市の自治についての考え方	大阪全体の問題(産業振興など)については、大阪全体の利益が優先する。大阪市としての自治権や高次の政策権限は、大阪全体の利益を実現する助けになる。 大阪都は大阪市域に産業基盤のための投資を集中する。 大阪市域の基礎自治体の機能は特別区という形で存続させる。これは公選区長と議会を備え、住民により近くなる。 多すぎる区の再編も可能になる。	大阪府全体の視点も、大阪市の視点も、ともに重要。大阪都構想は、大阪市の自治の伝統や「地域主権」を無視するものだ。大阪都は旧大阪市域に、特定開発以外は十分配慮しないおそれ。 大阪市は自己決定権を失い、都の決定に依存する。 特別区に分解されて、大阪の都市としてのまとまりが失われ、政策や行政サービスが旧大阪市域だけ手薄になる。 現在でも区ごとの議員選挙等で区民の意向は代表されている。特別区による住民自治のメリットを、大阪市の廃止によるデメリットが上回る。
3. 指定都市制度と東京都制への評価	指定都市の自治機能は、なお不十分である。 大阪はむしろ、競争相手の東京都をモデルとしたい。大阪都にして権限や財政を一元化すれば、アジアの主要都市との競争力を高められる。	指定都市のような大都市自治体により大きな役割を与える制度は、海外でも一般的。 大阪都構想は、指定都市の理念を軽視している。 東京都は、戦時中、集権化のために作られた例外で、地方分権の時代にモデルにするのは不適當。戦争がなければ、東京市が存続していた。東京都への一元化が良い政策を生み出しているとは限らない。
4. 大阪都 = 大阪府	やや広いが、この大阪都こそが、大阪都市圏という都市を代表する自治	大都市自治体としては広すぎて、大都市と郊外を含む広域自治体に当た

「大阪都」の基礎研究（村上）

の規模	体になる。	る。別に大都市としての権限を持つ基礎自治体（大阪市）が必要だ。
5. 大阪市の規模	面積も人口も小さく、アジアの主要都市と競争できない。	日本の指定都市や、パリ、フランクフルト、サンフランシスコなど欧米の大都市は、人口100～300万人のコンパクトな市として発展している。大阪市の不足する点は、府が補完することもできる。
6. 大阪発展のための 具体的政策 (図表4も参照)	<p>大阪を危機から再生させるために、産業基盤の大型インフラ整備が最重要で、大阪都が一元的に担当する。景観や文化などは基礎自治体に委ねる。</p> <p>WTCへの府・市庁舎の移転による周辺の企業誘致。</p> <p>地下鉄新線を建設し閑空への鉄道を高速化する。</p> <p>市内高速道路「淀川左岸線延伸部」の建設。</p> <p>伊丹空港の廃止による閑空への一元化。</p> <p>こうした政策は、大阪都によって初めて十分に推進できる。</p>	<p>大型インフラとともに、きめ細かな都市整備や、景観、文化なども都市の発展に重要。これまで府市の「2馬力」と分担で、実績を挙げてきた。大阪という都市に責任を持つ自治体がなくなるのはマイナス。</p> <p>WTCに市役所まで移転するのは不適当。</p> <p>地下鉄新線は、府市の適切な資金分担が前提。JR 閑空快速のノンストップ化の方が、容易ではないか。</p> <p>さらなる市内高速道路は、必要性和費用分担を検討。</p> <p>伊丹空港廃止は、大阪市の直接の問題ではない。</p> <p>大阪都構想ではかえって政策が遅れる。できるところから、府市が協力・妥協して政策を進めるべきだ。</p>
7. 府市の二重行政 (図表4も参照)	府と市の二重行政が多く、非効率だ。府と市が分かれたままでは、整理・効率化に限界がある。	府と市で地域・分野を分担したり、合計して需要に対応しているものも多く、問題ない。過剰な部分は、政策評価によって整理縮小していく。
8. 財政運営	<p>大阪市の税収は潤沢で、府下に再配分すべきだ。そのためにも、大阪府と大阪市を一体化すべきだ。</p> <p>大阪市は、福祉、人件費などの「高コスト体質」の自己改革能力がな</p>	<p>累積赤字は、大阪府と大阪市ともに大きい。</p> <p>府・市の税収不足分は、地方交付税で国から補填されている。</p> <p>市政改革を進めている。仮に財政運営に問題があるとしても、それを理</p>

	い。区の数も多すぎる。 大阪府と大阪市の機構や政策の重複部分を効率化できる。	由に、自治体の存在自体を否定するのは行き過ぎ。 大阪市の機構や政策を特別区に分解すると、かえって非効率になる。
9. 大阪都への権力集中	大阪発展のためには、1人の指揮官がリーダーシップを取るべきだ。 大阪都知事の権力は、議会や住民によってチェックされるはずだ。	大阪都への一元化・集権化は、危険と偏狭さを伴う。府下の市が大阪府に意見を言いにくい状況が、さらに強まる。権力のチェックや政策論争の可能性が弱まる。
10. 世論調査の解釈	府民のあいだで大阪都への賛成が多く、これにより、大阪都構想は正当化される。もちろん、手続き的には、大阪市等の長・議会選挙で勝利を目指す。	府全体での賛成多数は大阪都を正当化しない。大阪市内と府下で結果を分けて報道すべきだ。また、大阪都の内容や功罪について、説明したうえで賛否を問うべきだ。
11. その他(相手の「本音」を憶測しての批判)	大阪市長、市議会議員、職員は、その地位に留まりたいために、大阪都に反対するのではないか。	知事は、大阪市が長年築いてきた資産の一挙獲得や、市役所跡地の売却・開発と、それによる府財政の改善を狙っているのではないか。 知事への権力集中も狙いだ。

[注] 新聞報道や大阪維新の会のホームページを参考に、それぞれの立場から述べられている、または論理的に考えられる主張を筆者がまとめた。内容についての責任はすべて筆者にある。断りのない限り、「府」は大阪府、「市」は大阪市を表わす。

を返せば「2馬力」である。

過剰な二重行政については、各自治体が政策評価・事業仕分けによって効率化・縮小を図るという方法がある。「補完性の原理」に従って、住民に近い自治体が可能な施策を担当するべきだと考えれば、大阪市と重複し過剰な場合、どちらかといえば大阪府の方が縮小・撤退するべきだ。歳出削減にもつながる。

たとえば、文化施設の分野では、府と市はうまく分担し、二重行政にはなっていない。府立図書館は大型の2施設だけで、大阪市やその他の市が中央・地区図書館を整備している。また府立中央図書館は、大阪府東部に立地して棲み分けを図っている。博物館等も、府が抑制的に、府下に施設

を持っているのに対して、大阪市が科学館、美術館、自然史博物館、大阪城天守閣などを運営している（大阪府総務部統計課 2010：18章）。なお、文化政策（や教育）についての考え方は多様であり、また多様であった方が良い。橋下知事はすでに児童文学館を廃止・移転したが、大阪都ができれば、府市共同の平和博物館（ピース大阪）や、市が準備中の近代美術館のためのコレクションなどは、もし知事の考えに沿わなければ、同じ運命をたどるかもしれない。

未調査だが、許認可や、住民への給付行政においては、もう少し様々な二重行政が起きている可能性がある。これも、政策評価や、相互調整または広域自治体側の縮小・撤退という方法で、対応できるのではないだろうか。ただ、広域自治体（大阪府）の側でも、選挙時の大阪市域での集票を図るという事情はあるのだが。

(2) 「大阪全体という広域的視点」と、府・市の費用分担問題

知事は大阪市の存在が大阪全体の利益に反すると考えているのかもしれないが、各自治体がその地域を重視するのは、役割分担である。府全体という広域的視点に配慮するのは、まず大阪府の役割である。

それでも、5節(3)で述べたような争点はあるが、対立点はそれほど多くなく、また議論を通じて妥協点を見つけるべきだ。

ただし、費用分担は大きな争点なので、簡単にだが考えてみたい。新大阪駅や梅田北ヤードの再開発地域から南に延びて関西空港行きの鉄道とつながる前述の地下鉄「なにわ筋線」を、府と大阪市でどう費用分担するか。（他に、JR 関空快速の高速化という代替案もある。）

論理的には、国庫補助を除いた府と市だけの分担を考えると、地下鉄と既存郊外鉄道への接続部分について3つの案がありうる。（市内高速道路の「淀川左岸線」についても、類似の検討ができる。）

A 大阪市域に建設する地下鉄なので、従来の例により大阪市が全額負担する。

B 大阪全体の利益になるので、府と市で、それぞれの財政規模（あるいは人口規模）に比例して、負担する。

C 大阪の市内交通という観点からは必要性が低く、大阪全体の問題なので、Bよりも大きい割合を大阪府が負担する。

このうちBが比較的妥当と思われるが、実はこの案は、(もし財政規模に比例した分担ならば,)「大阪都」のもとでの解決スキームとほぼ同じになる。なぜなら、大阪都は、府と大阪市の予算を統合した(ただし、特別区に分を減じた)規模の財源のなかから、地下鉄の建設費を支出するからである。つまり、現状のままでも、もし府と市がB案程度の負担割合で合意できるならば、大阪都に一元化することの必要とメリットはないということになる。

なお、大都市の郊外鉄道のために自治体間で協力している一例として、サンフランシスコ大都市圏の高速鉄道網 BART は、サンフランシスコ市(郡相当)と周辺の郡が共同して建設・運営し、市外にある国際空港にも駅を設置してつながっている(Bay Area Rapid Transit 2010)。2010年に開業した成田新高速鉄道も、千葉県と地元自治体、国、空港公団が共同出資して建設したようだ。これに倣えば、大阪府のリーダーシップのもとで大阪市も協力しての空港鉄道の整備が、望ましいと考えられるだろう。

(3) 大都市と大都市圏の利害のズレ

どんな地域間でも起こることだが、大都市とその周辺の大都市圏との間でも、共通の利益を持ちつつも、利害が対立する局面があるだろう。たとえば、中心都市の幹線道路を通過交通が利用することは、周辺地域にとっては便利だが、大都市にとっては迷惑でもある。中心都市に公共投資が集中しすぎて、その逆でも、軽視された側に不満を生じる。郊外のニュータウンや住宅開発は好ましいとしても、中心都市の人口を減らすことにつながる。地方都市であれば、郊外の開発は中心市街地衰退の大きな原因になっている。

こうした場合に、1つの解決は、大都市、衛星都市それぞれの利害関心（いわば地域主権）を代表する複数の市と、それらを包含する広域の府県を設置し、その間で調整・議論するという方法だ。

これに対して、「大阪全体の発展」を掲げる大阪都のもとでは、大阪市地域への配慮が弱くなってしまふ懸念がある。算術的には、大阪という都市に対して、大阪都が持つ関心と配慮は、現在の大阪市が持つ関心・配慮と比べて、3分の1（人口比、ほぼ議員数の比に近い）または9分の1（面積比）という小さいものになる。「これまで大阪市が得をしすぎていた」という批判もあるかもしれないが、今度は、その逆が起こりかねない。

しかも、都市大阪への都政府の関与は、都市圏全体を「強く」する政策分野（都市開発や高速交通網）で重点的におこなわれ、福祉、文化、まちづくり、環境など残りの「優しい」政策は、力の弱い特別区に委ねられてしまう。大阪都の目的は大阪全体の経済成長だという橋下知事の理念に沿えば、大阪市域の「おいしい部分」だけを担当し、あとの商店街、住宅地、インナーシティ等は特別区に任せるのが、合理的になるはずだ。

都市としての大阪は、都市計画、大型再開発、交通など都市の重要な問題について自己決定権を失い、大阪都（知事）の決定に依存することになる。しかも、大阪市域のこの地盤沈下は、東京の場合に比べていっそう深刻になるだろう。東京都23区の人口は都全体の約3分の2を占め、それだけ東京都の政策や都議会議員に占める比重も高いと思われるが、大阪の場合には、この比重は3分の1に低下してしまう。中心都市としての大阪の規模が、東京の半分程度だからである（JR山手線を一周するには、大阪環状線の約2倍の時間がかかる。）この低い比重は、たとえば東京都と神奈川県が合併して「南関東都」になり、それが東京23区域に対して向ける政策的配慮と同じ比重だと考えると、分かりやすい。

(4) 「大阪市の高コスト体質」について

まず、府と市の一般会計の地方債現在高を比べると、2008年度決算で、

大阪府は4兆8735億円、大阪市は2兆8087億円となっている(総務省2010A, 相川2010)。大阪都構想に、「破産会社」と知事が評した府の赤字を市の財源の獲得によって減らす狙いがあるかは、微妙だ。大阪市も累積債務を抱えるが、「大阪都」が大阪市域での歳出を効率化し(府下での歳出は現状でも減らせる)、大阪市役所をはじめとする施設・資産を売却すれば、現在の府の債務の縮小に充てられるだろう。大阪市域で徴収される税収が、国・府・大阪市の間でどう配分されているか、という議論もできる(参考:真淵2009:309)。

逆に、大阪都構想の推進者は、大阪市の「高コスト」の財政運営に対する不信と不満を述べることが多い。人件費や福祉予算が膨張し、区の数が多すぎるという指摘がなされる。この点はデータで確認しなければならない。指定都市間の比較(林2009)によれば、大阪市の人口1人当たり歳出額(2006年度)は63.2万円で、横浜36.8、名古屋45.7などと比べて突出している。ただしこれは夜間人口による計算で、昼間人口1人当たり換算すると、北九州49.6、神戸47.9、大阪45.8、川崎45.5、京都45.1、福岡43.7、広島43.7、横浜40.7、名古屋39.9(万円)などとなる。こうすると、大阪市は人口100万人以上の指定都市の平均よりやや高い程度ということになるが、昼間人口が生み出す財政需要は定住人口よりおそらく小さく、また歳出分類ごとの検討が必要だろう。2002年の数字では、人口千人あたりの職員数(普通会計)も、大阪市は12.3人と、神戸9.5、名古屋9.2、横浜6.5などに比べて大きい(稲継2004)。2008年の職員数でも、大阪市4.0万人、横浜市2.8万人、名古屋市2.6万人などとなっていて、大阪市は市長部局、教育委員会、交通事業関係などの職員数が多い(大都市統計協議会2009:394-395)。

大阪市役所の経営分析と効率化の可能性についての詳細な研究(上山・大阪市役所2008)も、参考になるだろう。

大阪市はこれに対して、2006年以降の市政改革の成果をまとめ、経費の圧縮、職員数の削減などの成果をあげたことを示そうとしている(大阪市

市政改革室 2010）。総務省の「財政比較分析表」（総務省 2010B）によれば、大阪府、大阪市ともに、人件費・物件費や給与水準の削減¹⁵⁾を進めてきた。

大阪市行政のコストの高さについては、議論と必要な対応を要する。ただ、財政運営の不適切さを理由に、特定自治体の廃止を求めるのは、現行の地方自治制度を超える発想だ。たとえば、「地方公共団体財政健全化法」（略称）のもとで、財政がとくに悪化した財政再生団体に陥った場合でも、法的な措置は、財政再生計画の策定の義務づけ、地方債の起債制限、予算の変更等の勧告などであって、もちろん当該自治体の廃止や合併勧告までは想定されていない。自治体が違法な行為を行った場合でも、国は是正要求、是正勧告を行い、また訴訟で訴えるのが限度である。あるいは、当該自治体の選挙の争点に掲げて争う方法もある。大阪市の「高コスト体質」は適正化すべきだが、それを根拠に市の廃止（大阪都）を正当化するのは、飛躍であり、地方自治の価値や意味を考慮しない視野の狭い論理だろう。

(5) 大阪府・市の面積の狭さと財政効率の問題

一般に、府県と政令指定都市との間では、対立や反目をはらみつつも、相互に尊重し協調しているようだ。たとえば、指定都市の京都市は、市内では、まちづくり、福祉、文化政策、産業振興などの主たる担当者であり、京都府は脇役として要所で政策を提供している（例：府立医大、鴨川公園、植物園、歴史博物館）。府はむしろ、舞鶴などの府北部の活性化や、人口が急増する府南部での大規模事業や市町村への支援に、存在理由を見出している。

府県が十分広ければ、指定都市と棲み分けができる。大阪でこれがむずかしい理由の1つは、大阪府、大阪市の面積がともに小さいことだ。大阪府の面積は1,898 km²で、香川県（1,862 km²）とともに、全国最小レベルである。仮にもっと面積の大きな愛知県や福岡県が、名古屋市や福岡市を廃止してその高次機能を吸収するなら、非現実的だろう。大阪市の側も、

周辺の合併が(府の反対もあったようで)進まず、日本の指定都市の中では市域がやや狭い。それが大阪全体の政策を進める上で障害になるかは、5,6節で検討した。大阪市と同程度の面積のフランクフルト、ミュンヘンや、半分くらいのパリ、サンフランシスコ、ボストンなどの市でも、十分な都市政策を展開している。

重要な争点として、狭い大阪府域に府と大阪市という2つの強力な自治体が分立することが、非効率ではないかとの指摘がある。3つに分けて検討しておこう。

分立による財政の非効率

これは財政学のテーマだが、筆者の知る限りでは、市町村の財政効率(1人当たり歳出額の節約)は人口5~20万人で達成され、府県のそれは人口250~300万人で達成される(村上 2008:261-267)。これが、「規模の経済」(スケールメリット)に必要な人口規模だといえる。大阪都を作れば府と市の共通機能を合理化できるという部分はあるが、すでに十分な規模に達した2つの自治体の合併による効率化は、限られているのではないか。

大阪市等の特別区への分割が非効率を生む可能性もある。「東京都+特別区+市」の財政と、大阪その他の「府県+市」の財政を比べて、どちらが効率的か調べてみる必要がある。

なお、別の問題だが、大阪府と市が別々に受けている地方交付税の合計額から、都区制度になると減額されないかは、研究を要する。

二重行政

二重行政といっても、⁽¹⁾で述べたとおり、需要を上回るものが問題になる。そうした二重行政も、政策評価の充実と、府・市の適切な事業縮小や共同事業化によって解決するべきだろう。

大規模投資能力の不足

知事は府市分立のゆえに大阪が弱まっていると言うが、施設整備はほぼ終了し、残る巨大投資プロジェクトは多くない。むしろ、空港鉄道の高速

化や市内高速道路などの戦略的投資に関して、府と市の負担調整が難航する問題だと考えてよい。しかし、(2)で述べたように、府と市が分かれていても、もし財政規模に比例した分担で合意できるなら、「大阪都」による解決とほぼ同じ効果が得られるのではないだろうか。

(6) 民主主義と権力分立

図表5(左欄の2.9.の部分)で示したように、大阪都の導入は大阪の民主主義に対して、マイナスをもたらすおそれが大きい。

第1は、大阪市の自治の消滅である。指定都市制度の趣旨に反して、大阪市だけが自己決定権を失い、小さな市よりももっと権限が弱い特別区に分解される。大阪市の重要問題は、都の決定に依存することになるが、大阪都が旧大阪市域に十分配慮する保障はない。住民の参加も、特別区へのアクセスで満たされる面もあるが、重要な問題については、都=府の政府で検討してもらわなければならない¹⁶⁾。

300万人規模の大阪市も住民にそう近くはないが、この規模の都市は日本にも海外にも多い。近さだけではなく、大阪市と府という2つの有力なアクセス対象があることが、参加の可能性を広げる。府で拒否された提案も、市で対応してもらえるかもしれないし、その逆もありうる。府が大阪市域に「迷惑施設」を作る場合も、住民の意見を出しやすい。

第2に、市民のアイデンティティーという価値がある。「地方自治を支えるものは地域を愛する感情である。この要素なくして、グローバリゼーションに時代において国家と地方自治の質を確保できないだろう」(村松2006:312)というのは含蓄深い言葉だ。以下は私見だが、都市自治体というものは、直接見聞し、愛着の対象にしやすいためと規模を備えている。パリやニューヨークの人々も、京都や横浜の人々も、愛しかつ批判できる自分たちの都市自治体を持っている。大阪都の導入で大阪市(や堺市)が廃止されるのは、その点でもダメージだろう。大阪が経済成長すればそれでよい、というのは単純すぎる見方である。

第3に、大阪府全体のことを考えても、大阪都知事への権力集中は、デメリットが大きい。地方自治は、二院制、議院内閣制、複数政党制などと同じく、権力分立のための制度でもある。過去を振り返っても、知事はすべての重要政策に関心を持ち、また絶対に誤らないという保障はない。現在の強力な知事が将来ずっと続くとも限らない。権力が都知事に一元化されるより、他の自治体にも多角的に分散している方が、自由な政治的議論や政策の修正、競争が可能になる。

第4に、大阪都の創設を契機に、大阪市以外の府域でも、平成の合併のときに進まなかった市町村の合併が、都の指導で強力に推進される可能性がある。

懸念されるのは、大阪都の議論において、地方自治や民主主義への関心が弱いことだ。効率性を優先させ、民主主義の意味を、強力なリーダーを1人選ぶことに限定しているといっても良い。橋下知事は「大阪市、大阪府を解体し、指揮官が1人の大阪をつくる。来年4月の統一地方選で一世一代の大勝負に出る」(京都新聞 2010年1月17日)と述べている。

明治憲法と前後してつくられた地方制度は、東京、京都、大阪の3大都市には市長を置かず、それぞれの府知事(当時は国が任命)が市長の職務を兼任する集権的な体制だった。(その後、3都市の反発によって、1898年に市長を自ら選べるようになった。)
「大阪維新の会」は、奇しくも、この明治維新时期に半ば似た古風な制度を、現代に復活させようとしているわけである。

7. 大阪都構想の政治過程 ポピュリズム型首長

ここまでの筆者の記述が大きく誤っていないとすれば、「大阪都」つまり大阪府が大阪市を吸収合併するという提案は、大胆ではあるが、合理的の根拠が薄くかなり一方的なものである。もし大阪の発展を純粹に願うなら、知事はまずそのための戦略的な都市整備、経済振興などの政策を具体的に

打ち出し、それを大阪市等との間で議論し調整していくべきだろう。政策立案・論争を進めるのではなく、一挙に「邪魔になる」自治体の廃止を提起するのは、一般の堅実で合意指向型の首長の場合には、考えられない言動である。

とはいえ、そうした激的な提案を知事が打ち出し、かつ世論調査（ただし8節で後述するトリックがある）によれば府民のかなりの支持を得ているのは、ある意味で驚くべき現象だ。

学生に対する筆者の簡単な調査では、大阪都への賛成は3～4割以下にとどまった¹⁷⁾ので、大阪府民の支持がとくに高いのかもしれない。いずれにせよ、政治学の視点からは、支持のメカニズムを説明する必要がある。

本論文ではこの節と次節だけが政治過程の分析に充てられるが、小泉首相で注目されるようになった「ポピュリズム」型の政治スタイルと、マスコミの報道の単純化、そして有権者の支持の構造を探るための枠組みを提示してみたい。ただし、さらにデータによる実証の必要があり、ここでは仮説や中間的な考察の紹介にとどめることを、お許しいただきたい。

(1) ポピュリズムの概念と特徴

現代政治におけるポピュリズムは、次のように定義されている。

「首長公選制などにもとづいて、強烈なイメージやメッセージ、指導力などを持ったリーダーが選挙民に直接アピールし、民衆の支持を獲得する政治のスタイルやしぐみ。」(加茂・大西・石田・伊東 2007: 143)

「一般的には、普通の人々の意見を推進することを言う。……ポピュリズムの考え方の1つに、一般の人々の伝統（と考えられるもの）を力のある外部者（政府、大企業、労働組合など場合によって異なる）がもたらす変動から守ることがある。この考え方は、とくに小ブルジョアジーの間に顕著である。ロシアのポピュリストは農民の中に入っていこうとする知識層だったが、大部分のポピュリズムは反知性的な（anti-intellectual）色彩を帯びる。」(McLean/ McMillan 2003: 427)

また、(大嶽 2003: 111-113)の興味深い分析は、ラテンアメリカ、ヨーロッパとアメリカ合衆国とで歴史的に登場したポピュリズム概念の違いを指摘したあと、「いずれにせよ、両者の伝統は、政治を利害対立の調整の場としてではなく、善悪の対立というモラリズムの観点から、しかもドラマとしてみるという特徴を共有する。そして、そこには常に、人民の道義性を体現・象徴し、「悪」「敵」に対する「道徳的戦い」、「聖戦」のリーダーとなるヒーローが登場する」と述べている。

多様な定義から共通項を引き出すと、今日のポピュリズム概念が重視する特徴は、第1に政治リーダーが個人的な人気やカリスマ性を備え、政党組織などを經由せず、マスメディアを使って直接に民衆に訴えかけること、第2に政治的問題を単純化したり、非合理的なスローガンや利益配分によって巧みに訴えかけるということであるようだ。小泉首相(2001~06年)のポピュリズム的政治手法に与えられた「劇場政治」という言葉も、首相が有権者に直接にアピールしたことと、有権者は意見・質問を述べたり議論するのではなく拍手喝采を期待されていたことを、的確に表現したものだろう。

ポピュリズムと民主主義の関係はどうか。一方で、ポピュリズムは独裁体制と明らかに異なり、自由で競争的な選挙、言論の自由などの原理を侵害することはない。民主主義の枠内での現象である。他方で、民主主義の理念を、市民の主体的な参加や、多元的な政治勢力間の競争と議論・審議に見出す立場からは、受動的な大衆にリーダーが一方的に働きかける「劇場政治」としてのポピュリズムには、かなりの違和感がある。

なお、ポピュリズムはしばしば「大衆迎合政治」と訳されるが、誤解を生む。政治家が人々に迎合して利益を配分するだけが、ポピュリズムではない。次節で述べるように、近年は、むしろ人々の「敵」を激しく攻撃し人々を扇動して支持を集める政治スタイルも、一定流行している。2種類の戦略をとともに視野に入れるためには、「大衆扇動・迎合政治」という訳語のほうが適切だ。

扇動にせよ迎合にせよ、「衆愚政治」というイメージにも近い。

(2) ばらまき型、攻撃型とその功罪

つぎに、単純化、非合理化された政治的アピールの内容について考えてみよう。1つの典型例は、人気取りのために、むやみに利益をばらまくことである。しかし、近年目立つのは、民衆の「敵」を設定してこれを攻撃する戦略だ。民衆を「敵」への攻撃に向けて扇動し動員することができれば成功だが、動員といっても、今日では実力ではなく投票や世論調査によって民衆はリーダーを勝利させ、「敵」を打ち倒すのである。

これらの2つのタイプを、それぞれ「ばらまき型ポピュリズム」と「攻撃型ポピュリズム」と名づけておきたい。

前者は、政策的な合理性なしに人々に利益を供与するスタイルである。政治家の個人的資金を配分することは、今日の日本では禁止されている。したがって政府の予算を通じて行うわけだが、これに該当する可能性のある事例としては、2000年代後半におけるいくつかの自治体首長による減税や、麻生内閣における「定額給付金」がある。民主党政権による「こども手当」もばらまきと批判されることがあるが、前の事例よりは給付対象が限定され、また子育て支援による格差是正や少子化対策という合理的な理由づけができるとすれば、ポピュリズムの枠組みから除外することができるだろう。しかし、「高速道路無料化」は、自動車の利用者にとっては喜ばしいが、輸送費用の軽減や観光客の増加による地域振興のメリットと、渋滞や公共交通の衰退（毎日新聞 2010年8月12日など）、地球温暖化、財政面のデメリットとを比較するならば、政策上の合理性は疑わしい。

後者の攻撃型は、リーダーが人々の利益のために「既得権」などの「敵」と戦うというストーリーを強調する。たとえば、小泉首相が郵政民営化を進める際に、その効果や弊害の予測よりも、郵政事業に携わる公務員の削減と自党内の「抵抗勢力」との戦いを訴えた手法（竹中 2006：7章）が、記憶に残る。2005年の衆議院選挙では、「26万人もの郵政国家

公務員の既得権を守って、どんな改革ができるというのか」「郵政民営化 = 小さな政府で、脱・役人天国」(自由民主党 2005) というように、公務員という「敵」を打破することが国民全体の利益になるというイメージを用いて、強烈な宣伝が行われた。また、自民党内の「抵抗勢力」つまり民営化反対議員に対しても、その小選挙区に別の公認候補を立てるという異例の対抗策を取り、国民を沸かせ、自民党は歴史的な大勝を収めた。

また、2008年、「子供が笑う大阪」等を訴えて明るいいメージで当選した大阪府の橋下知事は、今や「大阪都」構想で大阪市の自治を否定しようとしているが、それまでにも、いくつかの攻撃型ポピュリズムと呼ぶうるかもしれない言動で、府民の注目と支持を集めてきた(参照、一ノ宮他 2008, 読売新聞大阪本社社会部 2009, 高寄 2010, 読売新聞・関西発 2009年2月6日など)。大阪府民の「敵」と見なされたのは、学力テストの情報の開示を控える教育委員会、伊丹空港の存続派、自治体に直轄事業負担金を負わせる国の出先機関など、いわば「中程度に強い相手」であり、これらを知事は順に、激しい言葉も交えて叩いてきた。それが終わったあと、また知事の関西州構想が他府県の反対で進まなくなったあと、大阪市への批判を本格化させたのである。

攻撃型ポピュリズムをばらまき型と組み合わせて、効果(世論の支持調達という意味での)をあげる事例も登場している。名古屋の河村市長は、市民への減税と議会批判を推進しようとしてきた。市議会の定数半減を唱え、これら市民の代表をあたかも市民の「敵」であるかのように攻撃するとともに、「減税しなければお金は役所に残り、公務員の給料も高いまま。天下り天国が生じる」(毎日新聞・中部 2010年4月15日)と、市民への減税が、同時に議員や公務員への適切な厳しい措置を促進するのだと説明する。税金の多くが議員や公務員に消費されているかのような問題の単純化を試み、財政赤字の問題や福祉・教育等に必要な財源にはあまり触れないようである。同様に、2010年の参議院選挙で、新自由主義的な「みんなの党」が、「脱官僚」を掲げ、消費税増税の前に公務員のリストラ(解雇)

を含む大幅削減を進めることを掲げて躍進したのも、一般市民に甘く、公務員という「敵」に厳しく、の両面作戦が成功した事例だろう。しかし、日本の税収が1990年代の減税によって縮小して財政赤字を生み出し、OECD 諸国のなかで最小レベルの対 GDP 比になっている（片桐 2007：76，254，289，村上・佐藤 2009：30-32）という 財務省「官僚」や財政学者なら考慮する 重要事項に触れない財政論¹⁸⁾は、かなり非合理的だといってよい。

さて、2種類のポピュリズムの社会的な、および政治家にとってのメリット・デメリットを考えてみよう。

ばらまき型は、歳出の膨張または歳入の減少を伴う。前者は、財政難の現状下では、たやすくマスコミや世論の批判の的になってしまうが、後者は一定の支持を広げる可能性がある。

攻撃型ポピュリズムは、「敵」を感情的に、過度に攻撃することになりがちである。問題を単純化して、合理的な検討や本当の解決策から目をそらさせるデメリット 政治家にとってはメリットにもなる がある。攻撃の対象によって分類できる。第1に、ネオリベラリズム（新自由主義、小さな政府論）的なものは、市民全体にかかわる福祉や教育予算を削減する可能性もあるが、むしろ、大きな政府から利益を得ているとされる「既得権」を攻撃することが多い。具体的には、公務員・議員の数や給与の削減、特定団体への補助金のカット、業界を守るような規制の緩和などが推進される（大嶽 2003：120-122）。こうしたポピュリズムが行き過ぎると、政治行政システムのかなり重要な部分の解体につながることは、大阪市を廃止する大阪都構想や、少数意見を排除する議会定数の削減提案を見れば明らかである。第2に、外国人労働者や他の国・民族を攻撃するナショナリズム・排外主義的なポピュリズムもある（篠原 2004：4章）。第1のタイプは、第2と比べて「穏健」（大嶽 2003：123）かもしれないが、害悪が小さいわけではない。

反対に、ポピュリズム政治のメリットを探すとすれば、政治を分かりや

すくして人々の政治的関心を高め、投票率が上がるという点と、リーダーの政治的影響力を強め、「改革」が進めやすくなるという点だろう。ただし、これらはデメリットと裏表の関係にある。マスコミや市民が政治や政策について思考を停止したり、強力なリーダーに政治を委ねてしまうおそれもあるわけだ。

一方、政治家の立場から考えると、現代社会の意識状況を前提に、世論の支持や選挙での当選可能性をどう追求するかという問題でもある。今日、政治家がもし政策をまじめに推進しようとするれば、抵抗にあったり、資源が不足したり、あるいは政策を実施しても約束した効果が実現しない場合がある。2010年、民主党政権は、マニフェスト公約の「こども手当」の実施を半分程度に抑えたが、日本の有権者（やマスコミ）は財政制約の中で半分実現したと評価するよりも、「公約違反だ」と非難することも多い。有権者の目は、具体的な政策や公約に対しては必要以上と思われるほど厳しい。

それに比べて、「敵」を攻撃するタイプのポピュリズムは、たとえ政策上の効果がすぐに得られなくとも、あるいは効果が判明しないゆえに、少なくとも「何かやっている」「懸命に努力している」という印象を与え、「争論・対決している」という点で注目を引くことができる。「敵」を指定し攻撃するという方法は、関係者の利害を調整して政策を立案し、その根拠や内容を説明し、さらに実施に移す作業よりも、複雑な政治を有権者にとって「分かりやすく」する（分かった気分にさせる）のである。

ただし、攻撃型ポピュリズムの戦略は、中途半端では失敗したときのリスクが大きく、軽蔑されることもある。また、非寛容を持続できるパーソナリティや、高度な演説・発言の才能¹⁹⁾を必要とするので、よほど自信のある政治家でなければ選ばないだろう。

橋下知事の政治スタイルには、つぎのような特徴があるように思える。

- 大阪の財政的、経済的危機を強調し、政治家のリーダーシップによりそれを打開できるというイメージを強調する。

- 前述のように、「中程度に強い相手」を順に、府民全体の「敵」として批判してきた。この場合、相手の意見に寛容に耳を傾けたり、複数の提案をしたり、交渉したりはしない。
- 具体的な政策や達成目標の約束、詳しい説明は、あまり重視しない。
- 一般の人々に広く不利益を与えるような政策や負担増は、少なくとも目立つ形では行わない。ナショナリズム的な発言も控える。
- 支持友好勢力である府会与党や経済界との関係に、配慮している。
- 演説や発言は、当意即妙の弁舌力で、過激な言葉も用いて、マスコミや人々からの注目度を高める。
- 大阪都についての説明（1節、図表6参照）に見られるように、具体的な説明を避けることがあるが、「大阪維新」「ONE大阪」などのスローガンをを用いた単純化で、分かりやすい印象を与える。情報操作を行なうこともある（5節⁽²⁾参照）。

改めて解説するほどではないが、こうした政治スタイルを成功させれば、「味方」の支持基盤を固め、一般の人々に対しては漠然とした期待を与えつつ「敵」を叩くリーダーシップと力を誇示し、知事が「敵」と指定した勢力に打撃を与え、さらに知事を批判する可能性のある人々やマスコミ等に一定の威嚇を与えることができる。政策公約の未達成を批判されることもない。政策構想があいまいな部分は、「敵」への明快な攻撃によってカバーできる。

もちろん、こうした一方的・強権的な政治スタイルは、多くの人が議論好きで、あるいは権力への警戒心やリベラリズムの価値観を持つ社会なら、かえって批判され、嫌われるだろう。しかし、「長いものには巻かれる」、「寄らば大樹の陰」、「勝てば官軍」、「口は災いの門」ということわざがある日本では、むしろ支持・黙認が集まる可能性がある。

（公務員への影響も重要な問題だ。自治体のリーダーに共感して自発的に働く場合と、リーダーからの命令や叱責を受けて働く場合とでは、立案・執行作業の質や量は違うだろうか。）

以上の考察をもとに、「日本では(大阪では?)、攻撃型ポピュリズムを成功させれば、有権者から、政策への評価は低くても、高い支持を集めることができる」という仮説を立てることができる。この仮説を裏付ける、うまく設計された世論調査を紹介しておきたい。2010年1月の毎日新聞の調査によれば、橋下知事の支持率は70%で、支持する理由として、「実行力がある」と「政治が変わりそう」の2点が拮抗した。逆に支持しない理由の47%に「政策に期待できない」が挙がっただけでなく、「政策に期待できる」は支持理由の16%にとどまった。評価する実績では、就任直後から手がけた大阪維新プログラムの策定など「府の財政再建」が突出した一方、WTCへの府庁舎移転や、御堂筋イルミネーションといった都市景観づくりなど、知事が盛んに情報発信した政策には、5%前後の回答しか得られなかった(毎日新聞・大阪 2010年1月19日)。

(3) 強い首長の政治的背景

ポピュリズム型の首長が強い政治的手腕を発揮できる原因は、個人的な演説や威嚇の技術、人々の高い支持率だけではない。こうした長は、実は議会でも安定した支持基盤を持っているか、それを調達していくことが多い。小泉首相は、もちろん与党の自民・公明の連立が多数を占める国会を背景に持ち、かつ、ともすれば首相の足を引っ張ろうとする自民党の派閥は小選挙区制効果で力を弱めつつあった。石原知事や橋下知事も、議会での自民・公明による支持があるからこそ、より強い立場を取ることが可能になる。

つまり、地方レベルでのポピュリズムの広がり、地方自治体の長・議会(政党)関係の変動(辻山・今井・牛山 2007, 曾我・待鳥 2007: 2章, 村上 2006)を視野に入れると、より説明しやすくなる。

個人的に人気があっても、議会で少数与党の長は、ポピュリズムという強気の言動は示しにくい。議会で議案を阻止されたり不信任決議を突きつけられたりする、強いリーダーというポーズを見せるよりも、むしろ、争点を絞り慎重に合意形成を進めていくことになる。滋賀県の嘉田知事は、

新幹線新駅建設の中止等を訴えて2006年に当選したあと、推進派が多い議会との関係は微妙だったが、翌年の県議会選挙で知事派が増えたこともあり、公約を達成することができた。

さかのぼると、東京都市博計画を中止した元タレントの青島知事が思い出される。この1990年代には、知名度が高く個人的人気のある、個性的な長が輩出した。その背景には、有権者の政党支持の流動化、いわゆる「無党派層」の増加があると思われる。人気のある候補は、政党の支持を受けなくても、単一争点型選挙で無党派層の票を集めれば、多党相乗り（共同推薦）の候補を相手に予想外の善戦をして当選することが可能な時代になったのである。ただし、それでも、異なる選挙制度で選ばれる議会は保守優勢の構造で（村上 2003：1章）、個性派の長がリベラルな立場をとる場合には、政策実現に苦労することが多かった。

これに対して、2000年代のポピュリズム型首長はより立場が強くなった。無党派首長をめざすのではなく、選挙で有力政党の支持を受けるからである。国政レベルでの小選挙区制の導入を受けて、地方でもとくに民主党が自民との相乗りを避け、自民・公明 対 民主・社民などの政党間競争型の選挙が増えてきた（毎日新聞 2007年4月10日など）ことも作用している。かつて1980年代に隆盛だった「政党相乗り連合」（村上 2003：1章）のもとでは、候補者として、政治的に無色の官僚出身者が好まれた。しかし政党間競争のもとでは、政党も「勝てる候補」を求めて知名度の高い人物を擁立したり、さらに有名人が個人の判断で立候補したときでも後から応援するという動きが見られる。個人的人気のある有名人の側も、2つの政党陣営が候補を探している中であえて第3の候補として無党派で選挙に出るよりは、立場の近い政党の支援を得る方が、合理的である。もちろん選挙戦においては、ユニークな個人としての顔と、支持政党との連携を使い分け、幅広い合理的な集票につなげようとする。

論理的には、政党相乗りからの脱却は、他方で野党の強化を伴うはずである。ただ、地方議会の議員は、選挙区で選ばれる制度のためもあって個

人活動が重要であり、地元へのサービスを実現するため、首長や行政との対決はできれば避けたい心理が働く。民主党では党本部から地方組織に対して、「相乗り禁止令」を出しているほどだ。

したがって、地方議会の意思と能力が問われることになる。東京都の石原知事は「タカ派」のイメージを隠さず、他方で銀行税など企業との対決の姿勢も見せ、都民にリーダーシップを示すポピュリズム型の政治家であるが、その10年に及ぶ治世のなかで問題点も指摘されてきた(東京自治研究センター 2009)。この知事には、野党の民主党、共産党などが対決姿勢を強め、2009年の都議会選挙では、民主党が伸びて第1党になった。名古屋市でも、2010年夏、民主党市議団が河村市長に対抗する市長候補の擁立方針を固めた。市長が市議会リコールを主導し、自ら代表を務める地域政党「減税日本」から市議候補を擁立しようとしていることが理由である。大阪府議会の民主党は、どう動くのか。「橋下人気」のなかで、知事批判が自分の選挙にマイナスと考える可能性もある。知事が地域政党を作ったことで、批判的な議員には対立候補を立てるといって、小泉首相と同じ作戦も可能になっている。しかし、議会の野党がチェック機能を果たさなければ、強力な首長を止められるものは他には少ない。また、雑誌・出版社やマスコミが集中していて都政を論評する東京と比べて、大阪はやはりローカルなのかもしれない。

大阪は経済力だけでなく、「市民力」(市民と議会の審議能力)が課題なのである。

1つ説明を要する現象は、政治的立場で分けると、ポピュリスト首長は中道左派・リベラルよりも、中道右派・新自由主義の立場をとることが多いことだ。中道左派・リベラルの候補者が、個人的人気によって知事や市長に当選する確率が低いわけではない²⁰⁾。しかし、新自由主義が有力な「常識」になっているために、効率化を唱える政治的主張の方が、説明責任を回避し単純化しても受け入れられやすい。逆に、リベラルで寛容な政治家は、攻撃型ポピュリズムには性格的に不向きであるし、不況のなか、

大企業を批判することもタブーに近い。また、一般に保守優位の地方議会によっても、影響力を制約される（参考、馬渡 2010：107-108）のである。

政党組織の弱まりがポピュリズムを生み出している（加茂・大西・石田・伊東 2007：143-144）という指摘は、一般論としては妥当だろう。ただし、上で見たように、日本の直接公選型の知事・市長に関しては、90年代に政党組織が一定弱まり無党派層の有権者が増えたあと、2000年代に政党が奮起して競争型の選挙が増えたという2重の要因が合わさったところで、ポピュリズム的な強い首長が生まれやすくなったと考えられる。無党派層市民と政党間競争は、1980～90年代に批判された政党相乗りによる沈滞に対する2つの処方箋だったのだが、両者が複合した結果、ポピュリズムという、地方自治にとって毒にも薬にもなる現象が広がったというのは、皮肉なことだ。もちろん、ポピュリズムは必然ではなく、政党、マスコミ、市民の見識によって抑制しうる可能性がある。

(4) ポピュリズムにおける説明責任の欠如

前述のように、ポピュリズムの特徴を、政治家個人のリーダーシップの強調と、政治的主張の単純化・非合理性に見出すとすれば、後者は、具体的には次のようなかたちで現れるだろう。

政治的方針を従来の一般的な用語で説明せず、独自のスローガンで美化する（例：小泉首相は改革理念を「小さな政府」ではなく「構造改革」と呼んだ）。

政治的方針の根拠の説明が不十分であったり、そのデメリットに言及しない。

追求する目的と比べて「敵」を過剰に攻撃したり、不必要で過剰な手段を選ぶ。

従来または諸外国の政策と異なるのに、その点の資料や説明がない。

専門家の多数意見と食い違い、かつそれを正当化する理由の説明が欠く。

図表 6 政治家や行政の市民に対する説明のレベル

説明のレベル	説明の手法	大阪都構想を提唱する場合の例	解 説
小 単純化	スローガン イメージ戦略 「敵」の設定	「大阪都で大阪を1つにして、世界と競争できる大阪を再生させよう。」「大阪維新の断行。」「大阪丸は1つにならないと沈没しますよ。」	小泉首相も、「ワンフレーズ・ポリティックス」と揶揄されつつ、「官から民へ」などの名文句で支持を集めた。 ポピュリズム政治に特徴的な手法で、感情に訴え一見分かりやすいが、検討・議論はしにくい。
中	マニフェスト	「大阪府は、大阪再生のために、関西空港への鉄道の所要時間を分短縮し、……府と市の財源を統合して の建設を可能にする。」	政党や候補者が具体的な政策公約(とその目標値)を明示する手法で、イギリスを参考に、日本でも2000年代の選挙で一般化した。 政策に関する検討・議論が可能になる。
大 詳細	説明責任の 遂行	「大阪府知事は、大阪再生のために という理由で不可欠な などという政策を掲げて大阪市と交渉したが、××という条件を示したにもかかわらず、協力が得られないので、大阪都(すなわち大阪市の廃止)を提唱せざるをえない。なお、大阪市の廃止のデメリットについては、……と考えている。」と、資料を添えて説明する。	行政の説明責任は、1990年代以降の行政手続法、情報公開法、政策評価法において明記された。 政治家の説明責任は、政治資金等を除けば法定されていない。 政策に関する理解や合理的な議論が可能になる。

[注] 筆者が作成。

これらの特徴の多くは、現段階での「大阪都」構想にも当てはまるといってよい(1節(3)、5節(2)、6節も参照)。この論文で試みたような、欧米を含めた国際比較、大都市自治の意味の検討、具体的な政策シミュレーション、データに基づく多面的な検討が、望まれる。

橋下知事や河村名古屋市長²¹⁾などの思考にみられる特徴の1つとして、

専門家・専門知識への不信がある。たとえば、同知事は自著で、「政治家にも学歴なんて全く必要ない。かえって高学歴な人は怪しいと思うよ。学歴は事務を処理する人間に必要なもの。そう、役人とかね。誰もが発想もしないような大決断が必要とされる政治家は、そもそも事務処理能力を鍛える大学へのレールなんかに乗れないよ」（橋下 2006：183）と、信条を述べている。前にポピュリズムの定義で紹介した「反知性主義」であり、また「決断主義」だと解釈できる。専門家の側にも欠点はあるだろう。けれども、専門的知識を軽視することは、政治・政策の非合理性や一面性につながりやすい。

これは、政治家の説明責任の回避という問題にもなる（図表 6）。ポピュリズムでは、ワンフレーズの単純化スローガンや、感情に訴える表現が多用される。しかし他方で、2000年代の選挙では、マニフェストによって具体的な政策公約を掲げる傾向が一般になった。さらに、行政の世界では、情報公開法や政策評価法によって、市民への十分な情報提供つまり「説明責任」は法的責務となり、かなりの程度に実践されている。政治家には説明責任は法定されていないし、またそれが適当でない事情もあるだろう。しかし、単純化されがちな「大阪都」のテーマを追っていると、やはり十分な議論のためには、政治家が説明責任に留意するか、政党間で活発な議論がなされるか、あるいはマスコミ等がしっかり対応することが必要だと感じる。政治家の単純化戦略を受けて、マスコミがそのまま流すのでは、一般の市民は検討の材料が不足し感覚的な判断に陥ってしまう。マスコミが問いを発する機会と準備、そして独自の分析をする「解説力」を高めることが望まれる。

8. マスコミの「解説力」の不足と世論調査の改善

(1) 新聞の「大阪都」に関する報道スタイル

今日の重要な課題について報道し、社会と人々のバランスの取れた認識

や検討作業を支援するうえで、マスコミにとくに期待されるのは、私見では次のような点だろう。

テーマに対して、適切な語句表現を与える。一方的な用語に対しては、バランスを取り理解を助けるために短い注釈を付ける。たとえば、「大阪都」、「府市再編」と書くだけでなく、「大阪都（大阪市の廃止）」などと書くようにする。これは、「エベレスト（チョモランマ，サガルマータ）山」などと書くのと同じ趣旨だ。

一方の当事者の主張だけではなく、対立する（批判された）側の反論や、専門家の意見も載せる。

新聞社が独自に研究して解説を加える。

このうち、 と は新聞の「バランス感覚」、 と は新聞の「批判精神」と従来呼ばれてきたような価値である。

大阪都のテーマは、新聞でどのように報道されているだろうか。2, 3例だけではあるが、観察してみよう。

「大阪都？ スーパー大阪市？ 橋下知事が府・市再編提唱

大阪府の橋下徹知事は12日の記者会見で「府と大阪市は一つにまとめ、財布を一つにすべきだ」と述べ、府市の再編を目指す考えを明らかにした。これまでも府市連携を提唱してきたが、「今の大阪には競争力がない。府と市が規模を分割してしまっている」と、見直しの必要性を指摘した。来春の統一地方選に向けて訴えていくという。

（中略）

知事は、関西空港へのアクセス改善のため検討中のなにわ筋線の財政負担をめぐって府と市の意見があわない例を挙げ、「こんな話ばかり」と憤った。「一回ぶち壊して新たな大阪を作っていく。平松（邦夫）市長としっかり議論してあるべき大阪像をつくりたい」と語った。」

（朝日新聞・大阪 2010年1月13日）

これは標準的な記事だが、もっぱら知事の発言だけを載せている。繰り

返されると、多くの読者はそのまま受け入れることになるだろう。もっとも、大阪市長の記者会見ならその発言が中心になるはずなので、発言回数が多い側が、アピールで有利だということになる（発言回数が何によって決まるかは興味深い）。本来は、この記事内容に加えて、批判された側の反論、専門家の意見、新聞社の解説などを一定載せてバランスを取る（上の、）のが理想だが、通常のニュースで一々そうできるか。見出し等では「府市再編」という表現だけで、の工夫もむずかしいらしい。

なお、鋭い記者なら、「ハード面の整備が一段落した今日、府・市の規模の分割で困難になっている巨大プロジェクトとは具体的に何ですか？」「なにわ筋線の建設費について、知事はどんな分担割合を市に提案されたのですか？」と質問しているはずだ。（この新聞社だけの課題という意味ではない。）

「大阪都構想とは

大阪府と大阪市などを再編し、インフラ整備などの広域行政部門を都に集約する構想。同市は人口30万人規模の8～9の特別区に分割し、公選制の区長、区議会を置いて、住民に身近なサービスを担わせる。」

（読売新聞・大阪 2010年7月2日）

この用語解説は、かなり事実に即しているが、「同市は」ではなく「大阪市は廃止して、」と書いた方が、分かりやすくの基準を満たしやすい。第1の文章だけを取り出すと、何のことが分からなくなる。以前は、こうした公式な説明には、「なお、××という問題点も指摘されている」と追加説明することが多かったように思うが、それはバランスを取る（）上で有効だろう。

次のような「大阪都」のアピール作戦もある。

「地上100m！ 橋下知事、通天閣で豆まき

大阪市浪速区の通天閣で1日、一足早く節分の「福豆まき」が行わ

れ、初参加の橋下徹・大阪府知事らが、景気回復や大阪繁栄を願った。(中略)大阪府と大阪市の再編が持論だが、大阪市の平松邦夫市長は慎重な構え。「今年の鬼は平松市長」とドキリとさせる発言をしたあと、「でも追い出さず、福になってもらって仲良く一緒にになります」と話していた。」(読売新聞・大阪 2010年2月1日)

イベントなど非公式の場を利用してアピールすると、記者会見のように質疑を受けることもなく、かつ多くの人に関心をもって読んでもらえる。知事の発言は相当失礼だが、「お笑い」の文化として大阪では好まれるのだろうか。

ちなみに、以上の断片的な報道からも、口語的表現をうまく選び、聞く人の感覚に鋭く巧みに訴えかける(タレントの仕事にも似た)橋下知事の弁論の技量と、その政治宣伝における重要性が、よく分かるだろう。

さて、以上の新聞記事から、次のような特徴がうかがえる。テーマを示す語句として、あいまいで一方的なものもそのまま使用され、中立的に「大阪都(大阪市の廃止)」などとは書かない。一方の当事者の発言や主張だけを載せることも多い。新聞社が独自に研究して解説を加えることには、禁欲的だ。

こうした特徴のゆえに、新聞であっても注意しないと、前に述べた「政治リーダーが直接、民衆に、問題を単純化したり非合理的なスローガンをういて訴えかける」という、攻撃型ポピュリズムの道具となりやすいように思える。

ポピュリズム政治にいつそう対応しやすいのが、テレビである。テレビは音声と映像によって、政治家のイメージを人々に強く印象付ける。大阪都に関するニュースでも、知事の発言をそのまま流し、それに対するコメントや反対意見の紹介を省略することがある。さらに、従来は芸能人や社会的事件をキャスターのコメント付きで報道していた「ワイドショー」が、政治問題を扱うようになり、政治家の特定の発言を繰り返し放映するなどの報道スタイルを広げたことは、「政治を娯楽としてみる傾向を助長し、

政治の劇場化を生んだことも否定できない」（大嶽 2003：198-238）とされる（蒲島・竹下・芹川，2007：8章も同趣旨）。放送時間の制約から、テレビでは、短く断定的に発言する政治家の出演が多くなるという指摘もある。

テレビでも良質の解説が望まれるが、活字媒体の新聞の場合でさえ、人気のある政治リーダーの演説を流すだけの報道にしばしば陥るのは、なぜだろう。「難しい記事や批判記事を書いて、政治家や読者に嫌われたくない」という程、世論が一元的だとは思えない。むしろ、記者や編集部もすべての専門分野を大学等で修めているわけではなく、多忙さの中で勉強時間が足りないのかもしれない。マスコミの責任以外に、もう1つの理由は、政治リーダーに対抗するまとまった見解が、野党などの政治勢力や専門家・研究者から提供されにくいことだろう。地方分権の時代なので、中央政府省はもちろん、国会議員も地方政治家への批判には慎重である。

もちろん、国政の重要争点である改憲論、税制、派遣労働、靖国神社などのテーマについて、今日の日本の新聞は賛否を含む多様な意見を伝えている。（ただし、テレビに影響される人が多ければ、新聞の貢献は限定される。）むしろ、大阪都問題が特別に、新聞社のバランス感覚や「批判精神」からこれまで逃れてきたという方が、適切だろう。地方の争点の場合、首長の支持率が高く、対抗意見があるレベル以下になると、マスコミがあまり取り上げないというメカニズムがあるのだろうか。

(2) 世論調査の改善方法

以上と関連して、世論調査のあり方について、考えてみたい（参考：吉田 2008，日本マス・コミュニケーション学会 2010）。

近年、内閣支持率の急上昇と激減に見られるように世論調査の振幅が大きく、また、「民意だから」という理由だけで、それ以上の検討・説明なしに政治方針や政策を肯定または批判する（たとえば、内閣の退陣を求める）傾向が強まっている。そこから、世論調査の多数意見だからという理

図表7 マスコミによる世論調査の問題点と改善策

世論調査に見られる特徴・問題点	改善策(大阪都に関する世論調査の場合)
問題・争点について、あいまいな、または一方的な用語を用いる(中立性への配慮不足)	「大阪都(大阪市等の廃止)構想についてのアンケート」などとする。
問題・争点について、分かりやすく説明しない(理解不十分なままの回答のおそれ)	「大阪都構想とは、大阪府の地域に大阪都を設け、大阪市等は廃止して権限の限られた複数の特別区または一般市にするもので、〇〇といった賛成意見と、××といった反対意見がありますが、あなたの意見をお聞かせください」などとする。
賛否のみを尋ねる(単純化)	賛成の回答者、反対の回答者に、それぞれその理由を選択肢から選んでもらう。 *回答者に賛否両論の根拠を知り多少考慮したうえで、答えてもらう効果もある。
回答者全体の結果のみ報道する(単純化)	大阪市内と、大阪府全体(または府下)の回答結果を分けて報道する。 *大きいA市が小さいB市を吸収合併する場合、A+Bにおいて賛成多数でも、B市の住民の意向が決定的であるのと同じ考え方。

[注] 筆者が作成。

由で他の人々も従う、「雪崩現象」のような作用が生まれているかもしれない。それがさらに進行すると、多数意見に公然と反対すること自体を控えるようになる「沈黙の螺旋」メカニズム(蒲島・竹下・芹川 2007: 131-136)が生じるおそれがある。

しかし、それだけ社会的影響力がある新聞社等の世論調査は、はたして十分な丁寧さを持って設計されているだろうか。単に単純な問いに対して、有権者の賛否を聞くだけで終わっていないか。

広く調査したわけではないが、図表7で、現在の世論調査に多いと思われる問題点と、その改善案を考えてみた。

大阪都に関する調査に当てはめるなら、次のような工夫が有用だということになる。

テーマについて、中立的な表現を用いて、「大阪都（大阪市等の廃止）構想についてのアンケート」などとする。

問題・争点について、「大阪都構想とは、大阪府の区域に大阪都を設け、大阪市等は廃止して権限の限られた複数の特別区または市にするもの²²⁾で、〇〇といった賛成意見と、××といった反対意見がありますが、あなたの意見をお聞かせください」などと、説明する。

賛否のみ尋ねるのではなく、賛否の理由を選択肢から選んでもらう。

大阪市内と、大阪府全体（または府下）の回答結果を分けて発表する。

こうした工夫によって、世論調査は、質問を公正中立に、回答者の理解を促しつつおこない、また、結果の単純化を避け複眼的な解釈を助けることができる。なお、²¹⁾のような世論調査の設計は、「討議デモクラシー」（篠原 2004：5章）の理論に少し通じるところがあり、インターネット等でも、「討議型世論調査」（deliberative poll）の議論と実験が報告されている。ちなみに、スイスの住民投票では、連邦政府や自治体は、議案への賛否両論を市民に文書で広報している（村上 2003：3章）。

多少補足すると、²²⁾の提案は、回答を一方に誘導するおそれがあるとの批判を受けるかもしれない。しかし、賛否両論を並べて中立性を保つならば、説明抜きで回答者が理解しないまま気分で答えてしまう調査よりも、正確な意見が得られるという意味では適当だろう（同趣旨：峰久 2010）。もっとも、理解不十分なままの気分も、世論の現状把握や選挙予測のためには、手を加えずそのまま観察すべきだという見方もできるので、難しい問題である。

²³⁾の提案の根拠だが、マスコミが報道する「大阪府民の²⁴⁾%が大阪都に賛成」という世論調査の結果は、大きなトリックを含んでいる、ないしは誤解を与えるおそれがある。少し冷静に考えると、この賛成多数は、大阪都構想を正当化しないことが分かる。なぜなら、大阪都構想もまた自治体間の合併の一種であり、たとえば大きな自治体A（市）が、小さくて豊

かな隣の自治体B(市)を吸収合併(併合)するとき、Aの住民の多くは賛成するのが自然だからだ。Aの住民で反対するのは、Bの自治を尊重する価値観を持っているか、Aの長への権力集中を危惧するかで、どちらかといえば少数だろう。したがって、たとえAの住民の大多数が賛成しても、AによるBの吸収合併は正当化されない。吸収され消滅するBの住民の意思こそが、合併の一定の根拠となりうる。(レベルは違うが、1990年にイラクが経済的に豊かな小国クウェートを併合した事例でも、大国の国民の賛成多数だけでは併合を正当化できない。)

つまり、仮に大阪都構想が府民全体の賛成多数を得ても、併合される側の大阪市の住民の合意がなければ、正当化されない。知事のアピールを受けて大阪市民にも大阪都への支持が広がっているかもしれないが、いずれにせよ、世論調査の結果は、大阪市とそれ以外の大阪府(さらに、大阪市と同じく特別区に格下げされる可能性のある市)で区分して発表することが、不可欠だ。大阪市が府の内部にあるために見誤りがちだが、注意を要する。

(3) 市民の意識

最後に、ポピュリズムは民主主義の枠内での現象なので、支持する(ないしは扇動される)人々の意識が決定的に重要である。東京、大阪、名古屋の3大都市で、ポピュリズム型の首長が誕生したことは、何を意味しているのだろうか。

紙幅も尽き、別稿で論じるつもりだが、市民社会か大衆社会かという古典的枠組みが1つの手がかりになるだろう。日本では1970年代に、伝統的社会や階級社会とは異なる「市民社会」の可能性が論じられ(松下 2002)、市民運動が活発化し、今日に至るまで変化しながら引き継がれている。自ら合理的に考え、議論し、政治や社会に参加する「市民」が理想とされ、同時にその現実化を前提として、情報公開、住民参加、パブリックコメント、NPO法などの制度が整えられた。しかしながら、前述のポピュリズム

ムの受け皿となるような、つまり自ら思考せず、リーダーに依存したり有力意見に同調したりするような「大衆社会」的な意識も、大きな広がりを見せているようだ。端的には、若い世代を中心に「本を読まなくなり」、
「メールでのチャットに熱中する」、あるいは「行列のできる店に並ぶ」という傾向が、どう作用しているのか。こうした現状を各種の意識調査（例：NHK 放送文化研究所 2010）を手がかりに観察し、その背景と政治的効果を検討することは、有意義で興味深いだろう。

9. おわりに

ここまで問題の全体像を描こうとしてきたが、府県と政令指定都市の関係は、複雑なテーマだと改めて思う。まず、「大阪都」構想の内実を、「ONE 大阪」というイメージのレベルを超えて明らかにしなければならない。さらに、指定都市制度の意義、大都市の人口・面積・制度上の地位の国際比較、東京都制の導入の背景とその評価、大阪市を廃止し「大阪都」へ一元化することの政策上の必要性和デメリット、大阪大都市圏の整備の方向、府知事のポピュリズム戦略とマスコミの責任、望ましい世論調査のあり方などについて、不十分な点も残るが、幅広く検討してきた。

もっとも、そうした多面的な情報に関係者が関心を持つとは限らない。単純化を特徴とするポピュリズム（大衆扇動・迎合主義）が卓越する限り、またとりあえず「大阪都」を作れば（あるいはそれを訴えて選挙に勝てば）成功だと考える限り、説明は単純なもので足りる。しかし、本来は、制度改革を通じて有効な政策の発展を追求するのであれば、制度や政策についてそれなりに複雑に検討し議論しなければならない。コンピューターをオフィスに飾ることが目的ではなく、使うために購入するのなら、利用者や利用目的を予想し商品の説明をしっかりと読んで、（超大型を1台だけ買うか、大型2台にするかなど）検討しなければならない。

「大阪都」をめぐる議論では、理想的な制度設計の側面と、府県（知

事)と指定都市(市長)間の権力争いの側面が絡み合っている²³⁾。大阪の発展のために大阪都への一元化がベストだという論理をそのまま信じるのは、権力への警戒心が不足している。たとえば、大阪府は1990年代にも、府内で中核市が数多く設置されることに難色を示していた(真淵 2009: 394-395)。自治体の公式の主張には、権力追求・維持の側面が隠れていることがある。とはいえ、しょせんは権力争いだから、強い方が勝てばよいと観戦するのも傍観者的に過ぎる。知事と市長のどちらの主張がより地方自治の充実と政策推進に適しているかを、資料と観察、分析によって判断する必要がある。

この最終節では、内容面で、「大阪都」構想の是非について議論を深めるべき論点と、手続き面で、ポピュリズム的な単純化された宣伝によって大都市自治(大阪市や堺市?)が廃止されることを避ける可能性について、考えてみたい。

(1) 「大阪都」(大阪市等の廃止)構想の問題点

2つに分けて、本文と図表4、図表5で説明したことをまとめておきたい。

第1は、「大阪維新の会」などが主張する大阪都のメリットや必要性についての、疑問である。

自治体は大規模であるほど優秀という発想だが、それは実現しようとする政策目的に照らして考えなければならない。

橋下知事や大阪維新の会が掲げる目標のうち、「成長戦略」は抽象的で大阪都の必要性を判断できないが、用地やビルはすでに余剰なので、企業への大幅減税が中心になるだろう。「アジアの拠点都市に足る都市インフラ」は、具体的には、市内高速道路「淀川左岸線」、伊丹空港の廃止、関西空港への鉄道的高速化、港湾の問題であり、WTCへの府市庁舎移転が加わる。以上のうち、大阪市が関与するのは、WTC問題、市内高速道路、企業誘致減税、関空アクセス鉄道く

らいだ（港湾については未検討）。前の3つは必要性をめぐって賛否がある。高速道路や関空鉄道接続の地下鉄（JR 関空快速の高速化のほうか容易？）は、府と市が財政規模に応じて資金分担するならば、大阪都に一元化した場合とほぼ同じ結果が得られる。

結局のところ、大阪都を作る実質的な目的は、経済成長に向けての、高速道路1路線、鉄道1路線、企業減税だけのようなものである。目的に対して、大阪市の廃止という手段は過剰である。また、これらの目的を、大阪府・市の協力と議論と妥協で進める努力はしないのか。（さらに財政効率化という目的はありうるが、シミュレーションを要する。）

府と市の「二重行政」でも、府と市が分担したり需要に対応していれば問題はない。供給過剰で統廃合するべきなのは、具体的に何か。また、政策評価や府側の縮小・撤退（財政赤字の対策にもなる）で、解決できるのではないか。

第2は、大阪都がもたらしうるデメリットである。この問題は、推進派が触れず、マスコミも今のところ十分に報道・解説していない。

先進国と日本の（旧東京市以外の）大都市が持っている幅広い自治権を、なぜ大阪市は剥奪されるのか。一種の「府県集権主義」（高寄2010）である。

先進国の大都市には、中心都市の自治体が人口100～300万人の規模でも発展している例が多い。大阪都は面積、人口が大きすぎて、大阪大都市圏に対応する広域自治体としての機能は果たせても、都市自治体とはいえない。

大阪（および堺？）という都市を代表する自治体政府がなくなる。都市自治体の自己決定権が失われる。大阪都の政策は産業基盤に関するものに集中し、大阪市域での他の政策レベルが下がる。

権限の小さな特別区に分割されて、大阪市域全体に関する政策の主体がなくなる。

大阪市がこれまで積み重ねてきた都市整備や文化政策等の成果を、

どう評価するのか。

民主主義の観点からも、大阪市という市民からのアクセス・ポイントが消滅し、また権力が知事に集中することは、マイナスが大きい。

モデルとなる東京都は、第2次大戦中、「東京市」の自治を廃止し集権体制を強化するために導入されたもので、内部に権限の小さい特別区と一般市が並存する国際的にも異例の構造であり、今日も弊害が指摘されている。英米との戦争がなければ、東京市が存続していたはずだ。

平成の合併で見送ることになった市町村合併が、府下で推進される可能性がある。

なお、大阪都構想が、2006年に指定都市に昇格したばかりの堺市も特別区に変えるのであれば、堺市の同意も必要になる²⁴⁾。

以上を要約すると、「大阪都」構想の内実は、普通の政治家ならば「大阪再生のために、市内高速道路の建設、関空鉄道の高速化、企業誘致減税を進め、その円滑な推進のために大阪市の廃止を求めます」などと説明して、有権者の判断に委ねるはずのものである。しかしこれを、感覚的なイメージで包んで危機意識や「敵」への攻撃を交えて訴えると、かなりの支持が集まるというわけだ。

大阪都構想は、シンプルな4段論法である。つまり、「大阪の深刻な危機」「産業振興が必要」「都市基盤整備等の政策が必要」「大阪市の廃止・分割が必要」という論理である。けれども、⁽¹⁾については、統計資料の恣意的な紹介が行われている(5節(2))。⁽²⁾は政策ごとに必要性や費用対効果を判断すべきだ(5節(3))。⁽³⁾は、政策推進は府県と指定都市の協力・妥協・分担によっても可能であること、二重行政はおもに府の撤退で解決できること、先進国の大都市は(戦時中廃止された東京市以外は)強い権限をもつ自治体を形成していること、都市自治体には地域主権や民主主義といった価値も含まれていることに、留意していない(3, 5, 6節)。

(2) 「大阪都」よりも重要政策の議論・推進が優先

「大阪都」は、大阪の発展のための、いわば「間接アプローチ」である。2011年春の府、大阪市（と堺市）の議会選挙や、大阪市長選挙に知事派が勝てば着手される大阪都が、その数年後に地方自治法改正を経て発足し、それから戦略的な政策が推進されるわけだが、かなり将来の話になる。大阪都問題を今後ずっと選挙のアピール材料として用いるつもりなら²⁵⁾、あるいは時間がかかっても知事の意味を100%実現するつもりなら、それでよい。しかし、大阪の利益のためには、「直接アプローチ」で戦略的な政策に取り組むこともまた望まれる。

知事のエネルギーの一部を割いて、必要性について合意が得やすい重要政策を提案し、国や大阪市等との間で協議し調整していくべきだろう。政策論争が、市民に見えるようにすることが、たいせつだ。たとえば、JR 関空快速の阪和線での準ノンストップ化²⁶⁾は、知事が本気になれば、今すぐ実現できるのではないか。関空鉄道につながる地下鉄「なにわ筋線」は、もし府と大阪市がその財政規模に比例して出資するならば、大阪都をつくる必要はない。知事が計画と資金分担を公開で提案し、大阪市と議論する、といったプロセスが望まれる。

大阪の危機を憂うなら、「たとえ大阪都は実現しなくても、この政策だけは実現させる」といった取り組みをすべきだ。かつて関西空港の建設を推進したとき、大阪府は、「大阪都」ができるまでやらないという態度は取らなかった。

もちろん、大阪市側から重要政策やその資金分担を提案することも、望ましい。

(3) 大阪市の自治を守る可能性

指定都市制度は、大都市の自治権拡大の結果であり、他の府県では順調に運営され、地方分権の理念に合致し、海外にも例が多い。大阪市の廃止は大きなデメリットをともない、政策上のメリットもあるかもしれないが、

それは大阪市と府の協調・妥協によってもかなり実現する。

平成の市町村合併において、県から強く合併を迫られても自立を選んだ小自治体もある。グレーター・ロンドンが25年前、タカ派のサッチャー首相によって廃止されようとしていたとき、筆者は偶然その庁舎を訪れたが、活発に反対キャンペーンを行っていた。大阪市も、自治を守る気概を持ち、大阪都構想に対抗して、住民から信託を受けた基礎自治体の役割を重視し広域自治体との分担を構想する文書(大阪市2010)を発表しているが、さらに、つぎのような努力と説明を惜しまないようにすべきだろう。パンフレットなども発行するべきだ。

知事の権力集中や大阪市の財源の吸収などの「野望」を指摘することもできる。しかし、橋下知事は権力集中や財源の統合が大阪を強くすると主張しているのだから、その点を議論しなければならない。

大阪再生に対する具体的な政策提案をする。大阪都というイメージ中心の主張に対して、むしろ積極的に政策論争を仕掛け、大阪都の必要性がないことを明らかにする。つまり、知事が求める具体的な政策について、大阪市が十分協力する用意がありこれまでも協力してきたこと、あるいは政策によっては協力するための条件を説明するべきだ。

「高コスト」との批判に対して、市政改革を進め広報する。

大阪市の大都市自治の成果と重要性を広報する。

- 京都、神戸、横浜、名古屋などの指定都市や、市域が狭いバリ、サンフランシスコなどを含めて、世界の大部分の都市が備えている自治体機構を、なぜ伝統ある大阪市が持ち続けてはいけぬのか。
- 大阪市は各種の都市政策を、府との分担で進めてきたし、今後も進めよう。
- 大阪市と府の間には、政策の重点の置き方が異なる可能性があり、それは政策の幅と修正可能性を生み出して有益である。

スローガン作り 「ONE 大阪」、「大阪維新」というスローガン

に対抗する必要がある。「知事集権から大阪市の自治（地域主権）を守ろう」「複数のエンジンで大阪発展」などという趣旨になるが、あいにく筆者には文才がない。

マスコミ報道機関への申し入れ とくに「「大阪都」（大阪市等の廃止）構想」、「府市再編（大阪市等の廃止）」というニュートラルな表現を用いること、および世論調査では、大阪都への賛否の主張を説明し、また大阪府民全体と大阪市民の集計を別に発表することを、要望として申し入れるべきだ。

なお、大阪市議会とその政党の役割も大きい。市会議員は基本的には大阪に愛着を持っているだろうが、知事の応援を得て選挙に勝ちたいという誘惑も起こるだろう。1人1人の議員だけではなく、政党・会派として大阪市という自治体の必要性を議論し、もし確認できれば、市民に訴え、府議会とも連携することが大切になる。

(4) 合理的、多元的な議論とマスコミの役割

この論文では、大阪都構想が、強力なリーダーシップと単純化・非合理性を特徴とするポピュリズム（大衆扇動・迎合主義）政治に対応していることも、明らかにしようとした。

ポピュリズムは、大胆な改革につながる可能性もあるが、地方自治制度や都市政策といった複雑な問題については、多元的・専門的な意見を取り入れ合理性を追求する手法が賢明であり、ポピュリズムはそれを妨げるだろう。

日本人が強権的なリーダーに弱いかといった政治意識の問題は、今後の研究課題とし、この論文では、マスコミの役割について検討した。

ポピュリズムの問題点が、リーダーへのお任せと議論の単純化・非合理化にあるとするならば、マスコミの役割は、それに対してバランスを取ることだ。新聞社やテレビ局にとって、政治リーダーの発言・主張に対して鋭く質問し、独自に検討して解説を述べ、反対意見や専門家の見解を紹介

するという役割は大きい。

とりわけ、社会的影響の大きい世論調査を適正に設計することが、重要である。この論文では、ポピュリズム型のワンフレーズ政治を増幅する単純な調査ではなく、「公正で討議型の」質問文を提案している。もちろんこれは、大阪市や他の団体が行っても良いわけである。また、大きな市が小さな市を吸収合併する場合と同じく、大阪府民全体と大阪市民の集計を別に発表することも、提案している。直接不利益を受けない府下の住民に、大阪都（大阪市の廃止）への賛成が多いのは予想されることであり、それは、説明責任を果たさないイメージ型の宣伝と同様に、大阪都構想をほとんど正当化しない。

注

- 1) ここで紹介するのは、「大阪維新の会」ホームページを2010年7月に訪問した際の文章だが、8月16日に訪問すると、トップページはそのまま、核心となる「大阪府域の再編1.～5.」の部分も「綱領」の「政策マニフェスト」に引き続き掲載されているものの、それ以外の部分は見当たらなくなり、説明がより簡略化されていた。しかし、7月までの文章はその時点での公式見解であり、また8月の文章と重複・整合性があるので、この論文で資料として用いることにする。ホームページの内容は、構想の検討に応じて今後も変わる可能性がある。
- 2) これらの文章は、2010年7月段階でホームページに掲載されていたが、8月16日に訪問すると、消えていた。注1を参照。
- 3) 特別区は市町村に準じた基礎自治体として位置づけられる（参照：地方自治法281条の2、283条）のだから、特別区は都の内部機構ではない。したがって、大阪都和特別区の関係や特別区に関する制度を、大阪都が一方的に条例によって定めるわけにはいかない。市町村や東京都特別区の場合と同じく、国の地方自治法が規定を設けて、特別区の地位を保障することが必要になる。もし、大阪都が東京都と大きく異なる制度を導入するとすれば、地方自治法において2つの「都」を別々に規定する必要があるが、それはあまりに複雑で、かつ、都道府県、指定都市、中核市、特例市について対象となるすべての自治体に適用される一般規定を設けている方式と、整合しない。

- 4) この部分は、大阪都の決定の最終段階で多数派工作をするための「譲歩」の材料としても使われるのだろう。
- 5) 都は、特別区の存する区域において、……都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、……市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする」（地方自治法281条の2）
- 6) 大規模都市圏では、郊外に一定の人口規模の衛星都市が林立するので、中心となる市は面積を広げにくい。平野部では、人口の少ない山間部を編入して市の面積を広げることが困難になる。
- 7) 都は県よりも小さな単位なので、ドイツやアメリカにおける郡と同格の市は日本の指定都市と類似したものと、またパリのような県と同格の市は県から独立した特別市のようなものと説明した。詳しくは、一般市よりも権限がどれだけ拡大されているか調べる必要がある。
- 8) 日常的な観察をもとに論理的推論を述べるが、実証的検討はまだおこなっていない。
- 9) GLC の廃止により、テムズ川をはさんで国会議事堂と対峙していたその庁舎は機能を失い、今は水族館等になっている。GLA のためには新たに個性的でスマートな庁舎が、少し東のテムズ川沿い、ロンドン塔の対岸のエリアに建設された。
- 10) 「大阪の危機は深刻である。府内総生産はこの10年で2.41兆円減少している。一人当たり県民所得も平成8年の357万円から平成18年の308万へ約50万円減少している。……東京と比較すると大阪市の凋落ぶりは鮮明さを増す。……平成18年には東京482万円に対し大阪市344万円と約140万円もの差がついてしまった。（以下略）」（大阪維新の会 2010）
- 11) 本文中の「近畿」は滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫を指す。「関西」はこれに福井を加えている。大阪や関西の経済力等に関するデータを整理したのものとして、（大阪府 2010）、（大阪市政企画室 2007）なども参考になる。
- 12) 高速道路は大阪都心から放射上に整備が完了している。別途、大阪港からの放射状の路線が必要だというのが、「淀川左岸線」計画であるようにも見える。ただし、公式な理由づけとしては、この路線は「大和川線」とともに、「大阪都市再生環状道路」の一部である。大都市では、鉄道など公共交通優先の考え方が確立してきたが、新たに製造業関連でスムーズなトラック輸送の必要が主

張されるようになっている。しかし、大和川線だけの完成によっても、かなり改善されるのではないだろうか。

- 13) 県庁を郊外に移転した事例を見ても、周辺に企業が進出しているようにはみえない。ただし、WTCに府庁が移れば、この地区と関西空港等を結ぶ高速バスの本数が増えて、立地条件は多少よくなるだろう。空港に近い「りんくうタウン」への企業進出とその種類も参考になる。
- 14) JRの大阪駅 関西空港間は56.7kmの距離なのに、「関空快速」で65分程度もかかる。これでは、国際都市の条件を備えているとは言いがたい。原因は、大阪環状線を経由し、さらに阪和線での和歌山行き快速と連結しているため途中停車駅が多いことだろう。鉄道技術の素人としての意見だが、関空快速は大阪 天王寺が現在15分なので、天王寺 関空を、和歌山行き列車と別にしてほぼノンストップで特急「はるか」並みの30分で走らせ(今すぐ実現できる!), さらに両区間の所要時間を追い越し設備などの改善で短縮すれば、40分程度という許容範囲内に収まるのではないだろうか。ただし、関空快速を高速化すると特急の利用者が減るので、JRに改善のモチベーションが弱い可能性もあり、大阪府・大阪市の要請・支援が期待される。

これとは別に、新大阪駅や梅田北ヤードの再開発地域から南へ地下鉄新線「なにわ筋線」を建設し、関西空港行きの鉄道とつなぐ計画が有力だ。しかし、梅田北地区の立地条件を高めるとはいえ、大阪市内には地下鉄の南北路線がすでに5本あるので、市内交通のために6本目をつくる必要は小さい。巨額の建設費を誰が負担すべきかが争点になって、計画は進みにくい(6節(2)を参照)。大阪駅から空港までの所要時間は、大阪市内に途中駅を作ると、40分くらいになると思われる。

- 15) 税収の低迷、1990年代の公共事業等に伴う債務負担などに由来する財政難の中で、全国の自治体は人件費の削減に努めてきた。公務員が減らされすぎて多忙・残業増だという声も、事務の非正規職員や外部への委託で対応しているので乗り切れるという声もある。ランキングを作って人件費の高い自治体を明らかにする(例: 関西社会経済研究所 2009: 6章)ことは意味があるが、職員数と給与の適正水準についての研究も求められている。
- 16) 橋下知事は自治体の適正規模について、次のように主張する。「今の大阪市の人口は260万人。……この規模のまま、住民の暮らしに関する要望にきめ細かく応えるという、基礎自治体の本来の役割が果たせるとは思えません。私は、“住民の顔を認識できる”規模は、最大でも30万人程度だと考えます(以下略)。(橋下 2010)。しかし、人口30万人論は何を根拠にしているのか。また、

この主張は区レベルの住民参加の拡大にはつながっても、（全国の）大都市自治体の廃止・解体を正当化するものではない。大阪市等が持つ重要な政策権限は、住民に関係がないので、人口規模900万人の、住民・地域の顔をいっそう認識できない大阪都に吸い上げてよいという論理だろうか。

- 17) 2010年6月、京都市にある立命館大学法学部の専門講義「公共性と市民」のなかで、受講する学生に、大阪都に「賛成」「反対」のどちらかに手を上げてもらい、概数を数えた。回答総数約100人のうち、賛成は3～4割、反対は6～7割であった。他に手を上げない（無回答の）学生もかなりいたので、これを含めると賛成率はさらに低くなる。なお、事前に教員（筆者）が、大阪都構想の概要と長所・短所について簡単な説明を行っている。「大阪都」は府市の分立の是正であるとともに、大阪府による大阪市の合併吸収であるとも解釈できると説明したが、これは客観的事実であり、結果にバイアスを与えない（あるいは「大阪都」という表現のバイアスを除去する）説明で、許されると考えている。学生は法学部生なので政治行政に関心があり、また全国各地から集まっているなど、大阪府での世論調査の対象者とは違いもある。公共性を定義する地域単位の広狭という、講義の内容に関連したテーマではあるが、調査に協力して下さった皆さんに感謝します。
- 18) たとえば、河村名古屋市長は、「日本では増税するという話をする政治屋はおっても、減税するという政治家はおらん……海外では減税を公約に掲げるのは決して珍しいことではなやあ。」「もし日本がほんとうに財政危機だったら、国債の金利は高うならんとおかしい。……」ということは、今誰もが思い込まされている日本の財政危機は大ウソで……」という、専門家の常識とは異なる見解に立脚している（河村 2009：25，28-29）。
- 19) 小泉首相のポピュリズム的技法や弁論術については、多くの分析がある（たとえば内山 2007：1章）。「タレント弁護士」としてテレビで活躍してきた橋下知事の鋭く分かりやすい、単純化された発言の技術については、（橋下 2006）などが参考になる。「ウソつきは政治家と弁護士の始まり」という橋下氏の言葉はこの本に登場するが、政策ビジョンに関してだけはウソをついてはいけないと書かれている（橋下 2006：184-185）。
- 20) 東京都の青島知事、長野県の田中知事などの例がある。マスコミが選挙直後に報道する「出口調査」を見ると、無党派層があるときはリベラル派の候補、あるときは新自由主義の候補に流れる様子を確認することができる。
- 21) 注18を参照。
- 22) もう少し長い中立的な定義を、1節(4)に書いておいた。

- 23) 政治における私益と公共性の対立・整合の関係については、(村上 2008)。政治家が私益(例:再選,権力強化)を追求しても、それが公共性(例:良い政策)の実現を通じて追求されるなら、いちがいに非難できない。問題は、公共性が本当に増進されるかである。
- 24) すでに2009年、橋下知事に近い候補が市長に当選しているが、堺市民はこの伝統ある自治都市の廃止に賛成するだろうか。説得の材料として地下鉄四つ橋線の延伸が取りざたされているが、市内のLRT(新型路面電車)構想に比べてコストがかさみ、赤字路線になるおそれがある。なお、2009年の市長選挙については、敗れた前市長が、知事の応援などの状況を批判的に記録している(木原 2010)。そこで紹介されている知事の演説を読むと、危機を強調し、「敵」の弱点を突いて、印象的な言葉で表現する高度な弁論術もよくわかる。
- 25) もしこの目的が最優先であるなら、「大阪都」の構想は今後弱まり、別の争点で前面に出される可能性もある。
- 26) 注14を参照。

参考文献

- 相川俊英「大阪 「大阪市解体」をめぐる戦い」『週刊ダイヤモンド』2010年6月5日号
- 一ノ宮美成・グループK21『橋下「大阪改革」の正体』講談社、2008年
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説地方財政データブック』平成20年版、学陽書房、2008年
- 稲継裕昭「大都市行政組織と人事行政 大阪市を例として」大阪市政調査会編『自治都市・大阪の創造』敬文堂、2004年
- 上山信一・大阪市役所(大阪市市政改革本部)編『行政の経営分析 大阪市の挑戦』時事通信出版局、2008年
- 内山 融『小泉政権 「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社、2007年
- NHK 放送文化研究所『現代日本人の意識構造』第7版、日本放送出版協会、2010年
- 大阪維新の会、ホームページ、2010年7月訪問、同会ウェブサイト
(<http://oneosaka.jp/>)
- 大阪市市政改革室「大阪市の市政改革早わかり～市政改革のこれまでの成果」2010年、大阪市ウェブサイト
- 大阪市公文書館(総務局行政部)「デジタルギャラリー 2006」2009年、大阪市ウェブサイト

- 大阪市情報公開室「市政年表」2010年訪問，大阪市ウェブサイト
大阪市政企画室「データでみる大阪のすがた」平成19年度版，2007年，大阪市ウェブサイト
大阪市「『地域主権確立宣言』及び行政事務事業分類（中間案）」2010年，大阪市ウェブサイト
大阪府『平成21年版 大阪経済・労働白書 大阪産業の平成の軌跡と展望』2010年
大阪府総務部「大阪城周辺エリアをアジアの新たな拠点にするための PT 提案」
2010年，大阪府ウェブサイト
大阪府総務部統計課『大阪府統計年鑑』平成21年度，2010年
大阪府府民文化部「大阪府 都市魅力創造戦略」2009年？，大阪府ウェブサイト
大嶽秀夫『日本型ポピュリズム 政治への期待と幻滅』中央公論新社，2003年
大森 彌『変化に挑戦する自治体 希望の自治体行政学』第一法規，2008年
片桐正俊編『財政学』第2版，2007年，東洋経済新報社
蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一『メディアと政治』有斐閣，2007年
金井利之『自治制度』東京大学出版会，2007年
加茂利夫・大西 仁・石田 徹・伊東恭彦『現代政治学』第3版，有斐閣，2007年
河内 隆・佐々木浩・米田順彦『地方自治の構造』ぎょうせい，2002年
河村たかし『名古屋から革命を起こす！』飛鳥新社，2009年
関西社会経済研究所『2009年版関西経済白書 関西新時代への可能性』清文社，
2009年
関西大学法学研究所，研究叢書第32冊『大都市圏における選挙・政党・政策（続）
大阪都市圏を中心に』2006年
関西大学法学研究所，研究叢書第42冊『政策形成における価値の生成と変容 小
泉政権以降の展開』2010年
木原敬介『我，知事に敗れたり 2009年9月堺市長選』論創社，2010年
近畿経済産業局編『関西発！ 経済再生拠点化計画 関西メガ・リージョン活性
化構想』経済産業調査会，2009年
CLAIR（自治体国際化協会）『中国の地方行政財政制度』2007年
CLAIR（自治体国際化協会）『韓国の地方自治』2008年
CLAIR（自治体国際化協会）『フランスの地方自治』2009年
神戸都市問題研究所『都市政策』135号（特集「大都市制度」），2009年
国土交通省『国土交通白書 2007』2007年
国土交通省『国土交通白書 2010』2010年
小早川光郎（編集代表）『史料 日本の地方自治』第2巻，学陽書房，1999年

- 塩沢由典・小長谷一之編『まちづくりと創造都市 2 地域再生編』晃洋書房，2009年
- 指定都市市長会『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』2010年，同会ウェブサイト
- 篠原 一『市民の政治学 討議デモクラシーとは何か』岩波書店，2004年
- 自由民主党「政権公約 2005」2005年，同党ウェブサイト
- 総務省「平成20年度財政状況等一覧表」2010年訪問(=2010A)，同省ウェブサイト
- 総務省「平成20年度財政比較分析表」2010年訪問(=2010B)，同省ウェブサイト
- 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会，2007年
- 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』平成19年，2009年
- 高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証 府県集権主義への批判』公人の友社，2010年
- 竹中治堅『首相支配 日本政治の変貌』中央公論新社，2006年
- 谷口 守「コンパクトシティ論」近畿都市学会編『21世紀の都市像』古今書院，2008年
- 辻山幸宣・今井 照・牛山久仁彦編『自治体選挙の30年 『全国首長名簿』のデータを読む』公人社，2007年
- 東京自治研究センター『石原都政10年の検証』生活社，2009年
- 東京商工会議所(政治・行政改革推進委員会)「道州制と大都市制度のあり方～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～(委員会報告)」2008年，同会議所ウェブサイト
- 東京都『東京百年史』第5巻，1972年
- 東京都「東京都年表」2010年訪問，東京都ウェブサイト
(<http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/nenpyo.htm>)
- 特別区長会「都区財政調整制度 Q & A」2010年，同会ウェブサイト
- 内閣府政策統括官室『地域の経済 2008』佐藤印刷株式会社，2009年
- 日本経済新聞社編『大阪の挑戦』日本経済新聞社，1992年
- 日本経済新聞社編『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社，2007年
- 日本政策投資銀行『中心市街地活性化のポイント まちの再生に向けた26事例の工夫』ぎょうせい，2001年
- 日本マス・コミュニケーション学会『マス・コミュニケーション研究』77(特集：世論と世論調査)，2010年
- 橋下 徹「平松市長の「地域主権確立宣言」に対する反論」橋下知事の主張，

2010年，大阪府ウェブサイト

橋下 徹『まっとう勝負！』小学館，2006年

林 宏昭「大都市の税財政制度 現状と課題」（神戸都市問題研究所 2009）

原田尚彦『地方自治の法としくみ』改訂版，学陽書房，2005年

松下圭一「市民文化の可能性と自治」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構
想5 自治』岩波書店，2002年

松本英昭『要説 地方自治法 新地方自治制度の全容』第6次改訂版，ぎょうせい，2009年

真淵 勝『行政学』有斐閣，2009年

馬渡 剛『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房，2010年

御厨貴編『都政の五十年』都市出版株式会社，1994年

源川真希『東京市政 首都の近現代史』日本経済評論社，2007年

峰久和哲「新聞の世論調査手法の変遷」（日本マス・コミュニケーション学会
2010）

村上 弘『日本の地方自治と都市政策 ドイツ・スイスとの比較』法律文化社，
2003年

村上 弘「地方自治の争点軸と知事選挙」（関西大学法学研究所2006）

村上 弘「公共性について」『立命館法学』316号，2008年，ウェブサイトで閲覧可

村上 弘・佐藤 満編『よくわかる行政学』ミネルヴァ書房，2009年

村上 弘「道州制は中選挙区制と原莞の夢を見るか？ 大型道州制のメリット，
デメリット，波及効果」『立命館法学』2009年2号，2009年，ウェブサイトで
閲覧可

村上 弘「道州制と代替案 広域自治体の国際比較を手がかりに」『季刊行政管
理研究』No. 130，2010年

村松岐夫「国と自治体のたたかい」（御厨 1994）

村松岐夫「近現代の地方自治を支えた思想」村松岐夫編『テキストブック地方自
治』東洋経済新報社，2006年

森本哲郎「多党化の中の大阪府知事選挙（1979年 2000年） 知事選挙における
政党の役割」（関西大学法学研究所 2006）

横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会『日本を牽引する大都市
『都市州』創設による構造改革構想』2009年，大阪市ウェブサイト

（<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000020344.html>）など

吉田貴文『世論調査と政治 数字はどこまで使用できるのか』講談社，2008年

読売新聞大阪本社社会部編『徹底検証「橋下主義（ハシモトイズム）」 自治体

革命への道』梧桐書院，2009年

Bay Area Rapid Transit, About BART, 2010, website

(<http://www.bart.gov/about/index.aspx>)

Council of European Municipalities and Regions, ABOUT CEMR ›Members, 2009, website

(http://www.ccre.org/membres_en.htm)

European Union, EUROPA, The EU at a Glance, Maps, 2010, website

(http://europa.eu/abc/maps/index_en.htm)

McLean, Iain / McMillan, Alistair (eds.), The Concise Oxford Dictionary of Politics, 2nd ed., Oxford University Press, 2003

National Statistics, Administrative Geography, 2010, website

(http://www.statistics.gov.uk/geography/admin_geog.asp)

Travers, Tony, The Politics of London, Palgrave, 2004

U. S. Census Bureau, Land Area, Population, and Density for Places and (in selected states) County Subdivisions: 2000, visited in 2010, website