

大阪都構想

メリット，デメリット，論点を考える

村上 弘*

目次

はじめに

総論

1. 大阪都構想を考えたときのポイントは何ですか。
2. 府民への世論調査では大阪都構想への賛成が反対を上回ります。どう対応するべきでしょうか。
3. 橋下知事は、大阪都は住民に近い特別区への分権だと主張しますが、府への集権化だという批判もあります。
4. 大阪都構想では、大阪市と堺市は廃止されるのですか。
【もっとも基礎的な質問】
5. 大阪都になると、大阪市域と堺市域の地位低下が心配です。政令指定都市としての大阪市と堺市の存在意義は、貴重なのではないですか。
6. 大阪都のデメリットについてマスコミの報道が少ないのは、デメリットが少ないからですか。
7. 橋下知事はなぜ、これほど大阪都構想に熱心なのでしょう。
8. 大阪都に反対するだけでなく、対案を示すべきです。
9. 大阪府と大阪市の協力は理想であっても、ムリではないですか。

各論

10. 大阪都構想がモデルにする東京都のような制度は、外国にはありますか。
11. 指定都市（政令市，政令指定都市）制度には、「制度疲労」が起きているという批判もあります。
12. 大阪の衰退は深刻なので、大阪市の廃止という非常手段もやむをえないのではないですか。
13. 大阪の競争力を回復させるためには、府と大阪市を一元化するべきではないでしょうか。

* むらかみ・ひろし 立命館大学法学部教授

14. 大阪市の人口や面積規模は、世界の主要都市と比べて見劣りするのではないですか。
15. 二重行政の解消や効率化のためにも、大阪都は役立つのではないのでしょうか。
16. 大阪市の行政が非効率なので、これを廃止解体するのだと言う主張があります。
17. 大阪維新の会の宣伝文書からは、何が読み取れますか。
18. 2011年1月の維新の会マニフェストは、大阪・堺市を廃止したあとに設ける特別区を中核市並みにすると述べています。大阪市や堺市の自治に配慮したのでしょうか。
19. 大阪都論争の展望をどう見ますか？ 対抗するためのスローガンは？

資料

- A 指定都市制度と都区制度の比較評価
- B 関西空港へのアクセス鉄道(JR)の高速化の可能性
- C 「二重行政」についての考え方 「良い二重行政」と「悪い二重行政」の分類方法
- D 東京都区制度と「大阪府+大阪市」とで財政効率を比較する

はじめに

2010年、橋下大阪府知事は歳出の大幅削減で政治力を示したあと、また持論の近畿州構想が周辺府県の自治擁護と反対によって進まない中で、新たに「大阪都」構想、つまり大阪市・堺市を廃止解体して重要権限を大阪府=都に一元化する構想を提唱し、世論の注目と一定の支持を得ている。

この種の大型の「自治体統合」¹⁾案はそれまで経済界(関西経済同友会 2002)や大阪府からも出されていたが(吉富 2011)、政治的に強力に推進されるのは今回が初めてで、良くも悪くも政治主導スタイルである。他方で、専門家や行政関係者の側は、大阪市など政令指定都市の強い自治権を当然視してきた²⁾だけに、大都市自治を否定する大阪都構想については、地方自治の教科書や専門書でもほとんど記述がない。私は、知事の提案に対して研究者やマスコミが対応するのに時間が掛かるかもしれないと考え、急いでデータを集めて実証的に、かつ地方自治論、都市政策論、政治学(ポピュリズム論)の3つの視点から幅広く検討をおこない、昨年10月に、論文「大阪都の基礎研究」(村上 2010)を発表した。

幸い、この論文を読まれた地方議員やマスコミの方から「大阪都構想に対して漠然と感じていた危うさが、論文を読んで理解できた」などの感想や、講義の依頼、質問をいただき、対応するなかで新たな分析枠組み、データなどを発見し、教えていただくことができた。そうした研究の発展を、分かりやすい「Q & A」形式にまとめ、ここで発表したい。

本文でも述べるように、大阪都構想を推進する知事や大阪維新の会の宣伝活動は、巧みである。推進主体の利益（知事への権力集中、府＝都が大阪市の主要土地・資産等を無償取得するなど）も含めて追求し、かつ公共の利益（大阪の経済的再生、二重行政の廃止、特別区への分権化）をアピールして支持と得票を最大化しようとする。政治家の戦略としては、理想的だと言える。そうした半面で、統計の恣意的な利用（ Q12）や、大阪都構想の追求する目的は現行の大阪府と大阪市の協力・妥協で進められないとの単純な断定と論理の飛躍（ Q13）を含んでいる。また、海外でも人口200万人程度の有力な大都市自治体が多いという国際比較（ Q10, 14）や、大阪都のもたらす深刻なマイナス面（ Q5, 6）、大都市自治体としての大阪市・堺市の存在意義や政策貢献など、不利な重要事項にはほとんど触れない（ Q8）。これはポピュリズム（大衆扇動・迎合政治）に特有の単純化して感情に訴える宣伝方法で、説明責任が果たされていない（ Q8）ように思われる。新聞の世論調査でも、「説明不足」と言う回答が半数を超える。

驚くべきことに、「指定都市である大阪市や堺市を廃止する」という構想の核心部分さえ、曖昧なままである。これに無批判的に流されたマスコミ（特に東京のマスコミ）が、大阪都構想を、誤解を含む形で美化して報道する例がみられるほどだ（ Q4）。

もちろん、こうした一方的で非合理的な議論状況は、批判・対抗情報や対案（ Q8）を大阪市、平松大阪市長、堺市、各政党、マスコミが発信することの弱さにも原因があり、大阪都推進派の強烈な政治スタイルだけを非難するのは、妥当ではないだろう。

また、かなりの有権者が、公共的な地方自治制度よりも政治ゲームを観戦する愉快さを優先するのに加えて、権力者に疑念を持たず「寄らば大樹の陰」を好むという、（おそらく日本的な）社会意識も背景にある。2011年4月の統一地方選挙の結果を見ると、大阪市民や堺市民の3分の1程度 しかしそれ以上ではない は、自分たちの都市全体を運営する強い地方自治体は不要で、むしろ重要問題はより強力そうな都＝府知事（しかし今後無限に現在の知事が在職されるわけではない）にお任せするとともに、身近な行政サービスは特別区から今以上のレベルで受けられ

ると、本当に考えている可能性がある。さらに、維新の会自身でさえ大阪都で推進する具体的な成長戦略を数項目しか挙げていない(Q13)のに、有権者が大阪都構想をイメージとして受け止め、大阪が各種政策を展開し東京「都」と並んで飛躍すると過度の期待を抱いている可能性がある。

それは有権者の自己責任だとはいえ、意識に働きかける情報が一方的に美化・単純化されている状況があるなら、それに対してバランスの取れた「対抗情報」を提供する責任は、政治家、研究者、マスコミにある。それは、たとえば2011年3月の東日本大震災で深刻な事故が起こるまでのあいだ、日本の原子力発電に関して「必要」「安全」ばかり聞かされてきたのと同種の状況、および責任だろう。

たしかに知事の大阪都構想は、それ自体はかなりの確な大阪への問題提起を強調しつつ、データの恣意的な利用、論理の飛躍、重要事項の説明回避によって巧みに構想を描くので、壮大で夢のある政策パッケージに見える。私自身、独自に資料を集めて数か月間勉強し、予想を超えた「大阪都」の深刻な問題点と虚構が見えてきて、愕然としたというのが実情だ。

政令指定都市が廃止分割され無力化する点は認容して、「大阪都」とその知事1人のパワーに夢を託すのか、あるいは海外の主要都市と共通の大阪市・堺市の自治制度を守り、府市の協力・分担・議論で政策を議論し推進するのか

大阪都構想に対しては、賛成論を述べる研究者(上山2010)や評論家もいらっしやるが、はるかに多くの地方自治の研究者から批判が出され(大森2010,高寄2010,2010A;澤井2010;大杉2011:16-17;真山2011;宮本・加茂2011;村上2010;大阪市政調査会2010,2011;大阪自治体問題研究所2011),疑念を表明される行政担当者や政治家³⁾もあって、活発な論争が続いている(吉富2011;読売新聞大阪本社版2011年2月8日)⁴⁾。大阪市側も反論につとめているが、「分かりやすく鋭い」アピールに成功しているとは必ずしも言えないようだ。

私も、前記論文のあとの考察の発展を、多くの人々やマスコミ関係者に読んでもらいやすい「Q & A」の形で少しずつまとめてきた。これを今回、研究ノートとして発表するのは、1問1答という学術雑誌にはやや異例のスタイルを取っていることと、幅広く扱っている各種の論点は、本来は時間が許せばそれぞれさらに実証研究を深めるべきであることが、理由である。内容の面では、(村上2010)で行った一定の実証的、論理的な分析を引き継いでいるので、関心のある方はそちらも見ていただきたい。

なお、この研究ノートは、2011年4月に大阪市政調査会ウェブサイト(大阪市政

調査会 2011) に掲載した「大阪都 Q & A 問題点の解説」に、同会の了解を得て、補筆と注、参考文献を加えたものである。

* * * * *

総論

1. 大阪都構想を考えたときのポイントは何か。

推進派は、大阪都が生み出す「効率性」をとくに強調し、議論を単純化していきます（ 17.）。しかし、地方自治を考える場合、「民主主義・地域主権」や「政策能力」も同じく重要であることを、忘れてはなりません。

最低限の検討手続きとして必要なのは、「効率性」について大阪都のメリットは何かデメリットは何かと考え、「民主主義・地域主権」や「政策能力」についても同じように考えていって、全体を総合して判断することです（資料 A）。

ここで、メリットと必要性とは、かなり違う概念です。かりに、大阪都に M というメリットがあっても、現在の大阪府と大阪市の分立のもとでも協力、妥協、工夫して M がほぼ実現できるなら、大阪都を導入する必要性はないという判断になります。協力できるか否かは、現在の長のパーソナリティを前提とせず、一般的に考えるべきです⁵⁾。制度は、リーダーに合わせて変えていくものではありません。

コストや手間も掛かる大阪都の導入が望ましいと言えるのは、それがもたらすメリットが大きく、かつ現行制度ではあまり実現できず、かつ付随するデメリットが小さい場合だけでしょう。

私の研究の結論は、以下でも述べるように、「大阪都は、必要性が小さくデメリットの大きい、集権化である」、あるいは「大阪都は、効率の面ではプラスとマイナスがあり、大阪の民主主義と政策能力に対してはマイナスが大きい」というものです。

大阪都によってしか達成できない目標というのは、結局、知事への権力一元化、大阪・堺市が反対する政策の強行、大阪・堺市の土地や資産の吸い上げくらいでしょう。

さらに関連情報として、地方自治法の考え方、海外の地方制度、府と大阪市のこれまでの政策などについても、十分に知っておく必要があります。後で述べるように（ 10.）、大阪都構想は日本の地方自治法や指定都市（政令市、政令指定都市とも言う）の考え方には適合していませんし、先進国にも東京以外には類例がないの

で、「危険な賭け」であるおそれが強いことを念頭に置きつつ、検討を始めるべきでしょう。大阪市が失敗はあっても再開発や景観、緑化、人口回復など大阪の整備に成果を収めてきたこと(9.),あるいは、かつて大阪府は関西新空港の建設に立派な責任を果たし、「大阪市を廃止し大阪都に一元化しなければ新空港は作れない」とは言わなかったことなど、歴史的事実も押さえておきたいものです。

原子力発電、消費税、環境税、少子化対策、国際関係など、現代の政策課題は相当地に複雑なものです。大阪都についても、しっかり考えてみようとするなら、むしろ「一言で分かる」うまい話は、疑ってみるのが賢いでしょう。

2. 府民への世論調査では大阪都構想への賛成が反対を上回ります。

どう対応するべきでしょうか。

「民意」は尊重すべきですが、専門的で慎重な検討もまた重要です。今のところ世論調査で賛成が多いからといって、冷静な検討を放棄してはなりません。しかも、世論調査では、知事の支持率より大阪都への賛成はずっと低く、また反対意見も少なくありません。たとえば、2011年4月の世論調査結果では、大阪都構想への賛成36%、反対31%となっており、知事への支持率はやや下がって66%でした。都構想についての知事の説明についても、「十分ではない」66%、「十分だ」13%となっています(朝日新聞大阪本社版2011年4月5日)。

さらに、実務家や専門家の間では、大阪都構想に否定的な意見が多くなっています。

- 指定都市市長と関係知事に対するアンケート(朝日新聞2010年12月15日)
- 東京の23特別区長に対するアンケート(毎日新聞大阪本社版2010年10月19日)
- 橋下知事が設置した府自治制度研究会の「最終報告に向けてのたたき台」

研究者による検討の結果、府と市の協力の制度化を求めつつも、「まずは、府市で協議を尽くし、現行制度下での政策協調に努めるべきである」「大阪において、都区制度をそのまま単純に適用することにはならないのではないか」とした。ただし、この中間報告に対して橋下知事から強い批判があり、1月末の最終報告では、府市の再編について4つの案と各問題点を並べている(朝日新聞大阪本社版2010年12月23日、2011年1月28日)。

専門家の否定的見解や、「有利な情報だけを誇張する」(8, 17.)大阪維新の会の宣伝スタイルを考慮すると、推進派主導の世論形成の中での「民意」は、非合理的で感情的なものであるおそれが高いと言えます。もちろんこうした状況は、反対

派やマスコミの取り組みの弱さにもよるでしょう。

なお、世論調査では、大阪市民、堺市民と府下の住民との結果を、分けて発表すべきです。自分たちの市が府に吸収合併されてマイナスの影響を受けるのは、大阪市と堺市の市民なのですから（村上 2010：313-316）。

さて、事実として大阪都への賛成が反対より多いのは、橋下知事による巧みな説明、アピールによるところが多いでしょう。

このアピール戦略の特徴は、次の5点にあるようです。

「大阪都」⁶⁾や「大阪維新」⁷⁾というシンボルで、大きな夢を与える。

大阪都構想の説明は抽象化して議論を回避するが、しかし大阪市役所という「敵」だけは明確に設定する単純化戦略によって、明確な説明の印象を与え、解決の方向性を印象つける。

大阪都のデメリットについては、いっさい触れない。

大阪都のメリットについては、大阪の課題にうまく焦点を合わせている。大阪都が大阪の競争力を強め、二重行政等の非効率を解消し、住民に近い特別区を設置するという説明は、分かりやすく魅力的に思える。ただし、こうした課題の解決が、なぜ現在の府と市の協力・妥協で進められないのかには、触れない。

このように内容面では実は論理の飛躍や説明回避が多いが、知事は常にまじめな表情で語り強固な意志を示すので、聞き手に真摯な、場合によっては「こわもて」の印象を与える。また、しばしば乱暴な言葉を使って「口が悪いので」と反省の弁を述べられるが、これは対抗者を威嚇するとともに、マスコミや世論の注目が知事の主張・政策の中身の「悪さ」に向かうことをそらす効果が、結果的にあるかもしれない。

このように、知事や大阪維新の会の精力的な宣伝と、それに影響されやすいマスコミ（4.）とくにテレビ、そして反対派の情報発信がなお弱いという状況のなかでは、2011年4月の統一地方選挙で、維新の会が躍進したのも不思議ではありません。この選挙で維新の会は、大阪府会では過半数を超える52%、大阪市会では38%、堺市会では25%の議席を獲得しました。ただ、これは1人区等で議席を得る有利さ（他政党の死票の大きさ）も働いており、維新の会の得票率で見ると、府41%、大阪市33%、堺市29%です（朝日新聞、毎日新聞2011年4月12日）。知事への支持率が6割を超えるにもかかわらず、大阪都構想の宣伝に引き付けられた有権者が3～4割であったという事実も、注目すべきです。また大阪都の導入によって不利益をあまり受けない⁸⁾大阪府下の住民からの賛成が多いのは当然のことで、注目すべき

は、大阪都によって消滅を運命づけられる大阪市と堺市での賛成票の限界でしょう。市民の多数は、「大阪市や堺市をなくすのには賛成できない」と意思表示した、という解釈もできます。

ただし、議会選挙でなく大阪市長選挙等においては、知事の個人的人気により大きく作用する可能性はあります。

さて、大阪都に反対する側の戦略は、2つに分かれるでしょう。

上の に対しては、単純化された説明の「ウソ」を指摘し、隠されたデメリットを明らかにすると言う対応が肝要です。それは、マンションや金融商品の宣伝において、「重要事項」を説明しないようなものだからです。

しかし、 は大阪の抱える課題についての一面の真実を含んでいます。したがって、これを「ウソ」だと拒絶しては、有権者の支持を広げられないでしょう。むしろ、大阪の競争力、二重行政等の非効率、区への住民参加の3点セットが重要課題であることを承認した上で、それらの課題について従来の取り組みと成果はどうか、また課題は大阪都を導入しなくても別の方法で対応できるという説明(対案の提示)をするべきです(8.)。

3. 橋下知事は、大阪都は住民に近い特別区への分権だと主張しますが、府への集権化だという批判もあります。

「大阪都」構想は、府と大阪市・堺市との関係において、次の4種類の変化をもたらします。

大阪市、堺市がもつ指定都市としての高次の権限(と一般市の権限)のうち重要なものを、都=府が吸収する⁹⁾。

大阪市、堺市を廃止し、いくつかの特別区または市に分割(解体)する。

大阪市、堺市が蓄積してきた資産(地下鉄、博物館、大学、市の施設など)や税源の重要部分を、都=府が無償で取得する。

上の と のあとに残った大阪市、堺市の権限、資産、税源を、特別区に移す。

これらのうち ~ は大阪市、堺市から都(つまり府)への集権化といわざるをえません。大阪市、堺市全体の地域主権を否定し、地方分権の流れ、大都市自治(政令指定都市制度)に逆行するのが、大阪都構想の核心です。

たしかに、 の特別区への分権と住民参加という効果も存在します。しかし、そもそも特別区の権限・財源が現在の指定都市よりかなり小さい(18.)のですか

ら、住民が意見を言える政策が限られます。大阪と堺の市民はその小さなメリットと引き換えに、大阪市、堺市という政策機構とそこへの市民参加が消滅するデメリットをこうむることになります。

大阪都構想は、現在の区長を「役人」だと批判しますが、巨大な大阪都の知事が都全体と大阪市、堺市の問題を十分に把握することは難しく、もし大阪市域、堺市域担当の担当者を置くとすれば、（それが副知事なら議会での承認を経るとはいえ、）「役人」に近くなるでしょう。大阪都のもとでは、大阪、堺という都市は、住民の信任を得ていない役人によって統治されるわけです。

具体的には、大阪市、堺市の住民は、今なら、各都市の重要政策を選挙で争うことができます。しかし、大阪都のもとでは、都が各都市で行う重要政策（特別区が担当できないレベルのもの）に不満があっても、都のリーダー（知事）や議会を選挙等で簡単には変えられなくなります。都知事選挙で争おうとしても、大阪都の有権者のうち、堺市の住民が占める割合は1割程度に過ぎません。旧堺市選出の都議会議員も、限られた人数にすぎません。都庁と都知事の権力は、絶対的で住民から離れたものになるでしょう。

現在は少しは存在する大阪市の市民や市会議員の連帯感も、特別区ごとにバラバラにされます。府＝都知事としては、「統治」しやすくなるでしょうが。

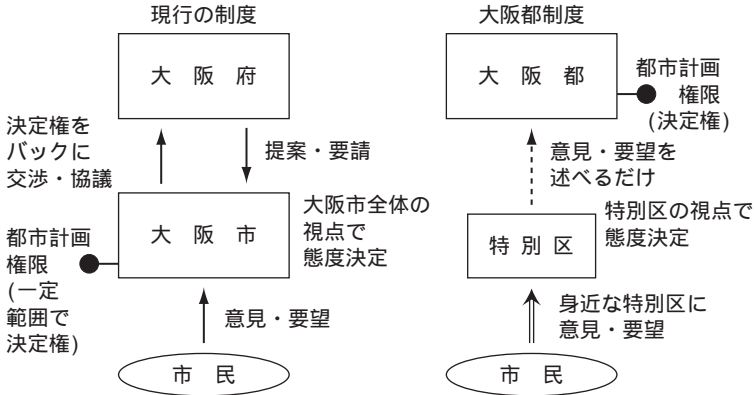
さて、現在の指定都市制度では、行政区が置かれ、区を単位として市会議員が選ばれています。さらに行政区への分権や、住民参加、地方自治法上の直接請求の必要署名数を引き下げる動きもあるので、これを進めていけば、住民参加は拡大できます。（行政区に公選の議会・長まで置くと、市全体のまとまりを失うおそれもある。）人口200～300万人の市というのは日本にも世界にも多くあり、民主主義も一応機能しています。

大阪都構想が大阪市と堺市を特別区に分割するのは、分権化という以上に、2つの市からより多くの権限を吸い上げるとともに、伝統ある両市の存在を抹殺し二度と復活させない狙いがあるのでしょう。

したがって、大阪都構想を「府市合併」「府市再編」と呼ぶのは正確ではなく、府による大阪・堺市の吸収合併（府への集権化、府による指定都市の編入）だと、理解すべきです。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ども、現在の大阪府を基本的に決められるからです。大阪市役所や地下鉄、市立大学、美術館等の主要な施設や資産も、府＝都は「濡れ手に泡」で取得できるのです（ 18 . ）。

大阪都は集権化か分権化か：

大阪都が旧大阪市に「迷惑施設」(カジノなど)を建設するシミュレーション



[注] 現在、大阪府議会には大阪市から数十人の議員を選出しているが、大阪都議会における各特別区の選出議員はごく少数になるだろう。

なお、この図式は、旧大阪市・堺市に関する重要政策を大阪都が決定するようになった分野(大型公共事業, 教育, 文化など)にも、当てはまる。

身近な例で大阪都構想をイメージしてみましょう。

4つの支社(地方本社)を持つ全国系新聞があるとします。新聞社全体の管理運営, 主要人事と販売収入のかなりの部分が, 民主性・中立性を保障された国の特別機関である「新聞社運営・戦略機構」に移管され, 他の全国系新聞のそれと一元化されるとします。代わりに, 4つの支社はそれぞれ独立し, 収入の一部と運営機構からの交付金を自由に利用し, 一定の人事や地域ニュースの報道を自分で決定できるようになります。これは, 分権化の面が少しあっても, 全体としてみれば集権化ではないのでしょうか。またこれでその全国系新聞と, 新聞業界全体が発展するのでしょうか?

4. 大阪都構想では, 大阪市と堺市は廃止されるのですか。

【もっとも基礎的な質問】

これは大阪都について少し調べた人にとっては常識ですが, 一般の有権者には意外と知られていないのではないのでしょうか。東京のマスコミ人でも, 関心がないのか, 大阪都について不正確でお粗末な書き方が少なくありません。

一例だけ挙げると、

「大阪や愛知は、府県並みの権限を持つ政令指定都市……があり、二重行政が指摘されています。そこで政令市を再編して特別区を設け、広域行政は都が担い、身近な行政は特別区や市町村が担うという考え方です。」（毎日新聞2011年2月6日「なるほどリ」）

これを書いた記者は、全国に19ある指定都市の意味と役割について学んだこともなく、二重行政についてもすべて悪という固定観念にとらわれ、大阪都について自分の頭で考えていないのではないかと、心配になります。

しかし、2つの政令指定都市が廃止され、その権限・財源の重要部分が都に集権化（一部は特別区に分権化）されることは、大阪都構想を考えると知っておくべき、「基本の基本」です。

それがなぜ知られていないのか。原因の1つはマスコミの勉強不足ですが、もう1つは、知事や維新の会が「廃止」という言葉を徹底的に避けるという、不誠実な宣伝をおこなっているからです。

2011年1月の大阪維新の会マニフェストでは、次のような婉曲表現が並んでいます。

「大阪都に広域行政を一元化」

「指揮官を1人にする」

「大阪市役所から権限と財源を区に取り戻しましょう」

「大阪府と政令市域を統合し、大阪都と特別区に再編します」

これは、大阪市等の権限はすべて特別区に配分され継承される、という誤解を招く書き方です。

これに対して、「大阪市、堺市が消去され」、「大阪市役所（と堺市役所）から権限と財源を府＝都が取り上げる」ことを、100%間違いのない重要事項として、有権者に知ってもらう必要があります。

ただし、大阪市と堺市の廃止という「不都合な真実」を有権者が知っても、それでもかまわないという人はかなり存在するでしょう。橋下知事に全面的に信頼を寄せ（知事が将来交代した後の大阪都が有能かには思い及ばない）、また大阪市、堺市全体の地方自治が持つ公共的価値に関心のない有権者（市民というより大衆）なら、そうした判断をするのは自然なことです。

そこで、マスコミの世論調査においては、次の2種類の質問を行い、市民の意識をより精密に把握できるようにするべきでしょう。とくに大阪市民や堺市民におい

て、回答にズレが生ずる可能性があります。

「大阪都構想に賛成ですか、反対ですか」と一般的にたずねる。

「大阪都のもとで現在の大阪市と堺市を廃止することに賛成ですか、反対ですか」と、大阪都の本質を明示してたずねる。

5. 大阪都になると、大阪市域と堺市域の地位低下が心配です。

政令指定都市としての大阪市と堺市の存在意義は、貴重なのではないですか。

そのとおりだと思います。

大阪都が実現すれば、端的に言えば、大阪、堺は都に依存する無力な「分断都市」になり、都市全体の運営システムを失うわけです。そのことは、大阪全体の発展にもマイナスに作用するでしょう。

(1) まず、伝統ある都市の名前が失われます。大縮尺の地図には「大阪都」しか表示されず、詳しい地図でも特別区しか表示されません。現在、東京の市街地が公式名称を失って便宜上「東京23区」と呼ばれているように、大阪や堺の市街地も呼ぶしかありません。(中京都ができると、「名古屋」という世界的に有名な都市名が失われるでしょう。)東京23区が没落しないのは、首都だからです。

ある有力調査機関の記事は、大阪都のもとでは有力な地域ブランド力を持つ大阪市が消滅し、それに匹敵するブランドを新設する特別区のどこかが確保することは結構な難題かもしれない、と述べています(日経リサーチ 2011)。

より深刻なのは、大阪市域、堺市域を担当し大阪全体の発展の一翼を担ってきた「政策エンジン」としての政令市が、消滅させられることです。その結果、以下のようなマイナスが心配されます。

(2) 大阪市や堺市の政策上の位置づけが下がり、場合によっては没落する。

指定都市なきあと、大阪都政府は旧大阪・堺市にどれだけ注目してくれるでしょうか。特定の成長戦略については都が力を入れ、住民サービスは、水準はともかく特別区に引き継がれるでしょう。しかし、それ以外の大阪、堺の都市全体に関する政策は、これまでの市という担当機構が消滅します。大阪都に旧大阪市、旧堺市担当の副知事を置くとしても、それは住民の信任を得ていない「役人」に過ぎません。

自治体機構が消滅した旧大阪・堺市の地域に、巨大な大阪都政府がどれだけ目配りできるか、予算を振り向けるかは疑わしいものです。予算はともかく、大阪市域に対する都政府からの配慮・関心のレベルは、算術的には、現在の大阪市役所からの配慮・関心に比べて3分の1(人口=議員数)または9分の1(面積)に下がります。堺市域ですと、現在の堺市独自の取り組みと比べて人口・議員数で9分の1

に下がるでしょう。

言い換えると、大阪都知事が大阪市長の3倍、堺市長の9倍の能力と、数倍の視野の広さを持ち、かつそれが今後知事が交代してもずっと保証される場合のみ、旧大阪・堺地域全体の政策水準は従来どおりに保たれるということになります。

(3) 大阪市、堺市が担当してきた政策の多様性が失われる。

市民団体、業界団体の要望は、今であれば、府で断られても、別の市で受け入れられるかもしれません。たとえば文化面では、大阪都知事が、これまで大阪市・堺市が育ててきた芸術、美術や平和教育への関心を引き継ぐかは疑わしい。デパート、大型書店、レストランなどが3つあれば、1つの店にない商品も他で見つかる可能性があって便利なのと、同じことです。

(4) 「政策エンジン」としての指定都市が消滅する。

大阪市は、政令市としての権限と財源をもとに、大都市にふさわしい交通インフラ、再開発、文化施設などを整備してきました。その過程で公共施設の過剰建設も起こりましたが、全体としてその政策的な貢献は、大きなものがあります。堺市も、都市再開発、博物館・美術館、旧堺港の整備などを進めてきました。

とくに大阪市は、高度経済成長のあと、都市の魅力の低下や人口減が起こり「地盤沈下」「都市格の不足」が問題になりましたが、市は人口定住策や、都市の景観、歩行空間、緑化、文化施設などの整備を進め、地価の下落もあって、市内に住む人口は2005年から増加に転じています。年間の大阪市への訪問者数も、約2億1千万人（うち観光客数は約1億人）に達し微増傾向です（大阪市都市計画局編 2010 など）（9）

大阪市と堺市の職員機構が高い専門能力を持っているとするならば、大阪都構想はその貴重な組織を解体し、一部を都に吸収し一部を特別区に分散させるわけです。これまで大阪を引っ張ってきた3つの強力なエンジンを、もう少し大きい1つだけのエンジンに集約して、大阪は発展するのでしょうか。

(5) 住民サービスはどうなるか。

大阪都構想は、「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提供主体になるという役割分担」を主張してきました（大阪維新の会ホームページ2011年1月訪問）。この論理に従えば、住民サービスに大阪都は責任を負わず、原則として特別区に委ねるわけです。大阪維新の会マニフェストでも、経済成長が起これば特別区は行政サービスを改善しようとしているだけで、改善を約束しているわけではありません（大阪維新の会 2011：12-13）。

特別区の長や議会は選挙をつうじて政策の競争をするでしょうが、権限・財源が限られた中での政策展開には限度があります。区が統合されて、数が現在よりかなり減ることによる影響もあるでしょう。大阪市や堺市がこれまで参考にしてきた全国の指定都市の行政レベルは、基準としての意味を弱めるでしょう。大阪都推進派は、特別区のサービスは大阪市の現状を上回るはずだと主張するかもしれませんが、その真偽を予測するためには、現在の大阪府下の中核市と大阪市とで、行政サービスの水準を比べてみるといわけです。

さらに、福祉、清掃、災害対策など、多くの行政サービスは区ごとに方法を違える必要は小さく、むしろ混乱し、規模の経済（スケールメリット）を失います。現在のように大都市全体として財源、専門職員、執行のルールを準備するほうが効率的でしょう。同様の非効率性は、「中核市並み」の特別区が設置する各種施設についても起こりえます。たとえば狭い旧大阪市域で8つの特別区が競い合って、立派な図書館や「センター」「ホール」をそれぞれ建設することになれば、特別区による「8重行政」と呼ぶべき状態になるでしょう。（15.）

6. 大阪都のデメリットについてマスコミの報道が少ないのは、デメリットが少ないからですか。

知事や維新の会が大阪都のデメリットに触れないことに、まず注目しましょう。これは、独裁国家ではともかく、民主主義社会での政策立案においては、珍しいスタイルです。消費税であれ、憲法改正であれ、主張者は同時にデメリットについての意見を紹介し、それに反論しておくのが、現代社会では常識ですから。

マスコミは、声が小さくとも、デメリットに関する意見を併記して報道すべきです。

実際には、大阪都はデメリットが多く、メリットとされる目標は現行制度でもかなり実現可能です（13.）。デメリットは、「民主主義と地方自治」、「政策能力」、「効率」という3つの視点から考えると、とくに第1、第2の面で深刻な問題が予想されます（資料A）。

民主主義の面では、1人のリーダーへの権力集中、大阪、堺市民の地域主権（自治権）の喪失が起こります。たとえば、大阪都が大阪市や堺市で展開しようとする重要政策（大型プロジェクト、教育、カジノ建設など）に対して、地元の意見を述べ、選挙で争うことが難しくなります。また、大阪市民、堺市民が（府全体の経済構造の中とはいえ）築いてきた税源や資産も、取り上げられることとなります。大阪市、堺市全体の自己決定権を廃止し、権限の限られた特別区に解体するのは、

集権化であり地方分権に反しています。

地方自治は民主主義の学校であり、小都市も大都市も、それぞれ自らの地域主権と政府（自治体）を持つのが当然です。大阪都になれば、大阪と堺は、先進民主主義国では珍しい、自前のまとまった自治体を持ってない都市になるでしょう（ 10.）。また民主主義には、権力分立（多元性）や複数の政治リーダーのあいだの議論が不可欠です。市民が要望を伝える場合も、大阪府で拒否されても、他に大阪市、堺市という有力なアクセス対象がある方が、便利です。

政策能力の面では、都市全体の運営機構を失った大阪市や堺市の都市整備の遅れ、アイデンティティの弱まり、没落が予想されます（ 5.）。大阪都は巨大すぎて、府全体の経済成長に関連するインフラへの関心以外には、大阪市等の都市政策に対する関心も情報も弱いからです。特別区は小さくバラバラで、大阪市域全体の総合的な運営・政策主体がなくなります。

大阪市や堺市は、神戸や京都と同じく、明治以来、都市整備を進め、近年は文化や景観の魅力の向上、観光客の誘致にも成果をあげてきました。政令指定都市の政策上の貢献と重要性を、正当に評価すべきです。（ 9.）

そして、大阪都が唯一かつ最大の政治方針であり、それが実現するまで大阪発展のための政策に取り組みないというのでは、本末転倒です。

効率化の面では大阪都に期待できる部分もありますが、大阪市の活動を特別区に分解することによる非効率（スケールメリットの低下）を計算に入れるべきです（ 18.）。また、「二重行政」のうち需要を超えないものまで削るようでは（たとえば府市の中央図書館の統合）、「政策能力」の低下を生むでしょう。大阪府は本格的美術館をもたない数少ない府県で、芸術への関心が弱かったようですが、それを大阪市は立派なコレクションと施設の整備によってカバーしてきました。橋下知事は児童文学館を廃止・移転しましたが、大阪都になれば、せっかく大阪市や堺市が築いてきた文化施設のうち知事の気に入らないものも、同じく冷たい措置を受けるのではないのでしょうか。

なお、橋下知事は、日本の政治家としては珍しく、自分に従順でない、あるいは批判的な発言を述べたマスコミ（読売新聞2008年10月20日）、公務員（例：毎日新聞大阪本社版2011年5月11日）、教職員（毎日新聞大阪本社版2011年5月17日）、学者（例：産経新聞2010年12月25日）などに対して激しく反論し、威嚇することさえあります。大阪府や知事と仕事上の関係がある場合、「触らぬ神にたたりなし」と知事への批判を抑える気持ちが働き、それが大阪都のデメリットに関する情報の乏しさの一因になっているとも考えられます。

本当の政治家なら、相手の批判の内容に対して論理で反論するものですが、相手の発言権を否定したり、知事権力の行使をほのめかしたりする言動は、「問答無用の恐怖政治」に近づいていくおそれもあります。大阪都構想による指定都市の否定にも、そうした発想がうかがえます。意見の多様性が認められない不寛容な大阪は、日本を代表する大都市の名に値するのでしょうか。

なお、大阪府の知事部局では2010年度に6人もの職員の自殺が発生し、2005～2009年度の年間1～2人に比べて突出する事態になっていると報道されています(読売新聞大阪本社版2011年3月9日)。

7. 橋下知事はなぜ、これほど大阪都構想に熱心なのでしょう。

5つの仮説が考えられます。

知事は大阪の発展と改革に熱心である。

都知事への権力集中を追求している。

単純で分かりやすいスローガンと「敵」への攻撃が有権者の支持を集めることをよく知っている。

議会で知事に忠実な議員を増やしたいと考えている。

大阪市が持つ膨大な大型施設や土地資産を欲している。

もし が中心的な動機だとすれば、知事は大阪都構想と並行してそれによって実現したい「成長戦略」(大阪発展の政策)を提示し、大阪市等との間で一部妥協しても早期実現に向けて交渉するはずですが、しかし、実際には、大阪都が実現するまで、個別政策への着手は先送りされているように見えます。大阪都論争にエネルギーを集中することによって、知事(と大阪市)の政策的対応がかって遅れている面があります。また大阪市の財政効率の名古屋市並みへの改善をめざす(大阪維新の会 2011:資料編)のなら、大阪市長のポストや市議会の多数を取ればよいわけで、大阪市を廃止する必要はありません。

は、自分に従わない者に対して良かれ悪しかれ全否定的に反応する知事の気性から考えて、ありうることです。 は、2000年代後半、小泉首相の「劇場政治」や郵政民営化選挙での大勝によって、日本でも広まった「ポピュリズム(大衆扇動・迎合政治)」(山口 2010; 吉田 2011; 村上 2010: 296-309)の手法を引き継ぐもので、他の首長や新党でも採用例が現れています。 と関連しては、もし大阪都構想を撤回すれば大阪維新の会の存在根拠がなくなるというのが本音でしょう。しかし、知事の完全与党である大阪維新の会の議員が多数派になると、議会は知事や行政に対する独立したチェック機能を果たしにくくなり、マイナスもあります。(なお、

は、2011年春の地方選挙で知事にとってかなり実現済みです。）

さらに は、大阪市を廃止分割すれば、小さな特別区が承継できない大型施設・土地資産（ 18.）を大阪府＝都が無償で取得し活用できるという計算で、推進派がしばしば公言しています（読売新聞大阪本社版2011年2月6日、8日）。これが大阪都構想の最大の目的である可能性すら感じられます。しかし、土地無償取得への願望が強すぎて、大阪市の「財宝」に目がくらんでしまうと、大阪市・堺市の自治や政策力の価値について、評価が過度に低くなってしまいうでしょう。実際には大阪府にとって、まず WTC への移転後の府庁跡地の活用が課題ですし、大阪都が大量の土地を大阪市から取り上げて売りに出すと、今でもオフィスビル入居率のやや低い大阪の地価が下落するおそれもあります。

ちなみに、京都府と京都市、兵庫県と神戸市の関係は、意見の相違はあっても重点地域を分担し協力的です。大阪で「府市あわせ」という言葉があるのは、大阪府の管轄面積が2つの指定都市等を除くと小さいという事情もあるでしょうが、それでも、指定都市以外の府下の人口は500万人あり税収の半分程度を大阪市域から得ているのですから、大阪府は現状でも大きな仕事と資源を持っているといえるでしょう。

大阪市、堺市の自治という価値を犠牲にしてまで、大阪府が膨張する必要はないと考えます。

8. 大阪都に反対するだけでなく、対案を示すべきです。

そのとおりです。大阪都は「必要性が小さくデメリットが大きい」構想ですが、有権者に巧みに夢を見せています。これに対抗するには、構想を批判するとともに、「大阪都なしでも大阪は発展する」という方向性または対案を示さなければ、有権者にアピールできません。

あるマスコミ人は、「大阪都構想は確かに雑だなと感じます……。その一方で、是非、平松市長、既存政党にも大阪市を魅力あふれる街にするための説得力をもった案を出してくださることを期待しています」と感想を述べていました。「中間派」の多くの有権者は、こうした感情を持っていると思います。

一般にポピュリスト政治家は、人々の関心や「敵」の弱点を見抜く能力にすぐれています。大阪都構想も、成長戦略、効率化、区レベルの民主主義など、その問題提起自体は重要な論点を含んでいます。ただ、現状をデータの歪曲によって誇張するのはダーティですし、問題提起から一挙に「大阪市の廃止しかない」と論理を飛躍させるのは短絡的ですが。しかし、大阪市長や反対派も知事の問題提起自体は受

け止めて、「それには大阪府と大阪市の 2 元体制でも対応できる・対応する」という対案を示すべきです。

また、「大阪都構想は分かりにくく不明確」「妄想」と冷笑するだけでは効果がありません。実際には、大阪都構想の危険な核心部分（集権化、指定都市の解体）は分かりにくいどころか、120%明確なので、これを指摘して批判するべきです。

橋下知事が「大阪を変えるのか、変えないのか」を争点にして迫るのに対し、「大阪を乱暴に変えるのか、賢く変える（創る）のか」が争点であると訴えるべきです。

大阪都構想の 4 つの問題提起への対案と、4 つの説明回避に対する指摘

	大阪都構想 = 大阪を乱暴に変える	対 案 = 大阪を賢く変える・創る
問題提起 1. 成長戦略	リーダー 1 人の大阪都が大阪と日本を引っ張る、とイメージ中心に訴える。しかし、実際に列挙する具体的政策は、数個に限られている。	経済成長のために必要な政策を具体的に構想し、府と市が共同で推進できる方法を提案する。 重要政策に関する、府市の協議機関の設置を提案する。
大阪の経済力の 現状認識	大阪（と東京）の統計データだけを見せて、大阪の「凋落」を誇張する。	よりバランスの取れた現状評価を行い、原因についても分析する。
開空鉄道 (地下鉄なわ筋線)	大阪の競争力を強めるために必ず必要で、大阪都でなければ推進できないと訴えるが、費用対効果や、詳しい説明（大阪市側にどのような経費負担を提案したのかなど）は述べない。	市内交通面では必要度の低い「なにわ筋線」の費用対効果分析。 代替案として、JR 開空快速の準ノンストップ化（和歌山行き快速との分離）を JR に強力に要請する。
高速道路・淀川 左岸線延伸部	同 上	おもに工業製品・部品を運ぶための道路という可能性もあり、大和川線完成後の、費用対効果分析を要する。 府と大阪市の費用分担スキームの提案（財政規模に比例した分担）。
WTC への府市 庁舎の移転	同 上	市役所は都心に置くべきだ。防災対策としても、府と市の指揮拠点を分ける方が、リスク分散で安心。
カジノの建設	同 上 (都市計画権限を府 = 都が握れば、大阪市域での反対があっても強引に)	費用効果分析。 大阪市民の意見は大阪市が反映し、大阪府と交渉する。

大阪都構想（村上）

	建設しやすい)	
企業誘致特区での規制緩和・減税	同 上	大阪市も賛成できる部分があると表明する。
リニア新幹線 梅田駅	同 上	JR は新大阪駅への設置の意向で、府と大阪市が要望・協議することになる。
2 . 効率化 (大阪市の公務員数と歳出の削減)	大阪市の非効率、高コストを、場合によっては統計を一面的に紹介して巧みにアピールする。	人口当たりの数値は指定都市平均の1～2割高いというレベルだ。さらに、昼間人口当たりの計算では、数値は下がる。 市政改革を進め成果を説明する。
3 . 二重行政の解消	二重行政はすべて悪いと単純化する。府と市で共通した機能はどちらかに整理する。(強い広域自治体とやさしい基礎自治体という、専門家が賛成できない独自理論)	良い二重行政と悪い二重行政を分類する。 過剰な二重行政については、府と大阪市による共同仕分け機関の設置等を提案する。
4 . 区への分権と住民参加	公選の区長と区議会を持つ特別区。(しかし、その対価として、肝心の大阪市、堺市の自治が廃止される。) 「基礎自治体の限界は人口30万人」という、専門家が同意できない知事の独自理論。	大阪市の中の行政区について、権限充実と参加の拡大を進める。 ・区にかかわる問題については、市会での議案提出や条例請定請求の署名要件を緩和する？ ・区民会議の設置？ ・区長人事への市議会の同意？
説明の回避、 ウソ 1 . 大阪都のデメリット (とくに大都市自治体の廃止と集権化の側面)	説明も検討もしない。	大阪都によるデメリットを分かりやすく説明する。 ・民主主義について 知事への権力集中、大阪市等の地域主権の否定、大阪市等への住民参加の廃止など。大阪市、堺市の住民は、各都市域での重要政策に不満があっても、リーダー（都知事）を変えられなくなる。 ・政策能力について 大阪、堺の都市全体の運営主体の消滅、府と大阪市等による政策の多様性の衰退など ・住民サービス 指定都市が提供してきたサービスが特別区に分断さ

		れ、非効率、水準低下のおそれ。 ・効率について 特別区への分割によるスケールメリットの喪失
2. 大都市自治制度に関する情報	<ul style="list-style-type: none"> ・海外の制度や大都市自治体の人口・面積規模については、データを示さない。 ・先進国主要都市に人口200万程度のもので多いこと、台北市は台北県と合併しなかったことなどには触れない。 ・東京都制が軍国主義下で導入された歴史と、現在の問題点には触れない。 ・政令指定都市の意義、大阪市や堺市の政策展開の歴史、府と大阪市の協力の歴史には触れない。 	左の点について、客観的で公正な情報を提供する。
3. 大阪市や堺市から大阪府が吸い上げる権限、財源、施設	あいまいで揺れている。「強い広域自治体と優しい基礎自治体」論に立ってきたが、2011年1月のマニフェストでは「中核市並みの特別区」となったが、疑わしい面もある。またたとえ中核市並みの特別区になっても、大阪市・堺市全体に関する権限や施設は、都=府が吸い上げるだろう。	東京都制と、大都市の特別区への分割を前提に、推測し、結果を予想してそのマイナスを訴える。 「中核市並みの特別区」は突然登場したが、地方自治法の改正、特別区間での政策の不整合、区議会の膨張、大阪市等の廃止により論理的に都に移行する権限・資産の大きさなど、矛盾が多い。
4. 堺市を廃止し特別区にする根拠	説明しない。	大阪市と連帯できるかも含めて、伝統ある堺の自治を守る。

[注] 筆者が作成。

9. 大阪府と大阪市の協力は理想であっても、ムリではないですか。

知事は、指定都市を廃止し司令官1人にしないと大阪は成長しないとありますが、横浜、名古屋、その他の指定都市、また一般市より強い権限を持つドイツ、アメリカの多くの大都市などは成長してきました。大阪でも、これまで府と市が協力した（協力せざるを得なかったので妥協もした）事例は少なくありません。最近では、梅田北ヤードや、JR 東西線がそうです。関西空港も府と市の分立体制のもとで、府が重要な役割を果たして実現させました。住宅、公園、鉄道などの整備は、大阪市内と府下とで市・府が分担した結果、大阪全体として整備が進んできました。

大阪都構想（村上）

本格的な美術館を大阪府は作ってきませんでした，その不備は大阪市や堺市が埋めてきました。（インターネット情報なら，大阪府「大阪府の都市計画の歩み」，大阪府情報公開室「市政年表」などを参照。）

大阪府と大阪市の分担・協力の事例

	1970年代	1980～90年代	2000年代
大阪府	郊外ニュータウン 郊外の大型公園 公害対策 老人福祉	関西新空港(重要な役割) りんくうタウン 大阪モノレール けいはんな学研都市 中央図書館移転 (東大阪市)	国際会議場 彩都の開発 (児童文化館の縮小)
大阪市	市内ニュータウン 市内の公園 公害対策 市営地下鉄ネットワーク 基本構想「快適な生活ができるまち」 大阪駅前市街地改造事業を進める	花博，市内の緑化 人口増加策 大阪湾埋め立て WTC(失敗) USJの誘致，海遊館 中之島公会堂を，住民運動を受けて修理保存 中央図書館建て替え (市南西部)	歴史博物館 近代美術館構想 中之島，道頓堀の整備
府・市の協力	万国博覧会の大阪誘致に共同で成功 府も出資する北大阪急行と市営地下鉄の相互乗り入れ	大阪21世紀協会・記念事業 JR東西線(第3セクター)の関西高速鉄道への出資)	大阪外国企業誘致センター 梅田北ヤード開発 JRおおさか東線 市がWTCを府に譲渡 工場等制限法の廃止を国に要望し実現
(国の公団)	大阪市内高速道路網，阪神高速道路網の建設		

[注] いくつかの代表的な事例を列挙した。

複雑な現代社会での政策は議論と調整が必要で，1人のリーダーの直感で進めるべきではありません。大阪府と市が分立していても，経済成長，福祉，文化など共同の目標で一致できる部分は多いし，意見が異なる場合はそれなりの理由があり，議論することに価値があります。

複数の政党があり，衆議院と参議院があり，政策について世論が分かれるように，府県と指定都市の分立は，政治リーダーが調整能力を発揮して引き受けるべき民主

主義のシステムです。「(自分の好む声で)鳴かぬなら、殺してしまえホトトギス」という橋下知事の発想は、独善と独裁につうじます。

確かに、橋下知事の大阪市否定論は大阪市との協力を難しくしていますが、そんな知事でも関西広域連合では他府県との協議に応じているのではないのでしょうか。

大阪府も、大阪市も、必要なインフラ整備や企業誘致策について、公開で費用対効果や費用分担などのスキームを提案し、互いに協議を促すことが期待されます。さらに、大阪府、大阪市、堺市が府全体にかかわる重要政策について協議する機関を設けることも、検討すべきです。特定の政策について府県が協議する関西広域連合が、そのモデルになるはずです。

いずれにせよ、今日では、「財布を1つにした」夫婦の方が賢い買い物ができるという主張は、時代遅れであるというのが、多くの市民の感覚でしょう。

* * * * *

各 論

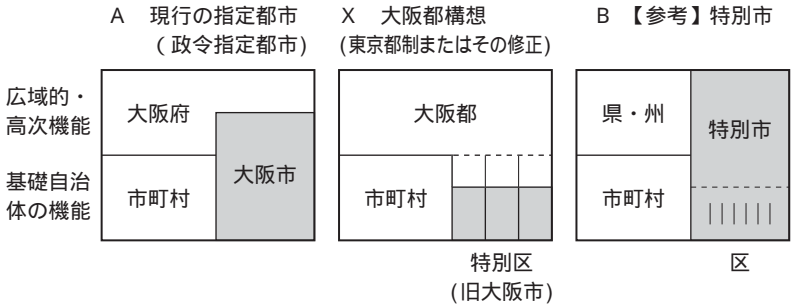
10. 大阪都構想がモデルにする東京都のような制度は、外国にはありますか。

少なくとも先進国では、広域自治体が基礎自治体(市)の機能までを吸収する東京都のような地方制度(次の図のX)は見つかりません。むしろ、大都市が一般市よりも大きな役割を持つ政令指定都市のタイプ(図のA)、さらに大都市が周辺の広域自治体から独立してしまう特別市のタイプ(図のB)が一般的です(村上2010:255-266;土岐・平石・石見2003:137-138も参照)。

台湾で2010年末に高雄市・高雄県などの「県市合併」が行われましたが、これも合併により人口200~300万人、面積2000km²程度の自治体生まれるので、日本の指定都市のような人口規模になり、「大阪都」よりはずっとコンパクトです。台北県は特別市(新北市 New Taipei City)に変わりましたが、人口や面積が巨大になるためか、台北市とは合併しません。

日本でも海外でも大都市に大きな権限を認めることは、一般的です。理由は、大都市自治体は、税金や行政機構の規模・能力が大きいことと、「大都市特有の行政需要」です。は、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という意味です。大阪市をはじめ日本の指定都市は、こうした都市整備の努力を積み重ねて、広域や日本全体の発展にも貢献してきました。

先進国の大都市制度のタイプと「大阪都」



例：日本の19の指定都市，
ミュンヘン，ケルンあるいはサンフランシスコなど，
ドイツや米国の多くの都市。

大都市は広域自治体の内部にとどまるが，大きな権限と責任を引き受ける。広域自治体は大都市域からも税金を得る。二重行政が生じるが，両者の協力で政策が推進できるメリットも。

例：先進国では，東京都以外には見つけにくい。

面積 2000 km² 程度の広域自治体が大都市の権限を吸い上げ(集権化)，大都市は市域全体を担当する政策機関と自己決定権を失い，大都市の政策への住民参加も困難。二重行政は生じにくい。

2011年1月，大阪維新の会は「中核市並みの特別区」を掲げたが，疑問も多く，また指定都市の廃止解体という本質は変わらない。また，たとえば8つの特別区が中核市並みの政策を競い合うと，「8重行政」になるおそれもある。

例：ソウル，ロンドン，パリ，ベルリン，ハンブルグなど。

面積500～1000 km² 程度の大都市（おもに首都）が広域自治体から独立し，強い権限を持つ。広域自治体は，特別市内では庁舎設置や徴税も難しく不満が高まる。二重行政が生じにくい半面，広域自治体が大都市の政策に参加しにくい。なお，特別市自体がかなり巨大化するので，公選の区長や区議会を置くことも多い。

[注] 堺市については省略しているが，大阪市と同じ扱いを受けることになる。

[出典] 村上 弘「大阪都の基礎研究」図表2に加筆修正

たしかに，図のAで指定都市（大阪市）の権限が上に伸びた部分において，府県との衝突や二重行政が生じうろというデメリットはありますが，これは相互に調整可能であり，また大都市自治のメリットはデメリットを上回るでしょう。

東京都制は軍国主義下の1943年，国が過酷な総力戦を遂行するために，邪魔になる東京市を廃止し，府＝都への集権化を断行したことの産物です。太平洋戦争がなければ，東京市はおそらく今日も残っているはずだと言われています。

戦後は知事と区長が公選になり、民主主義の面では改善されました。しかし、特別区は面積が狭く権限も小さいので、基礎自治体としての役割を十分果たせないとの不満があります。東京の市街地は名前すら失って「23区」と仮称で呼ばれるしかなく、特別区はバラバラで23区全体を運営する機構がなくなり、場合によっては非効率で、他方で都の事務が肥大化するなどの、問題も指摘されています(村上2010:266-271)¹⁰⁾。

なお、大阪が東京都と同じ「都」になっても、国から新たに権限や財源が移譲されるわけではありません。地方自治法2条5項は「都道府県」を一括して扱い、都・道・府・県の間原則として区別をしません(松本2009:89)。「都」の特徴は、内部にある大都市の重要権限を広域自治体の都政府が引き受ける(吸い上げる)点のみあります。むしろ、現在は大阪府、大阪市、堺市がそれぞれ国から交付税を受けていますが、大阪都を創ると、廃止される大阪市と堺市の分の交付税が消え、大阪全体の財政基盤が縮小するおそれがあります。

11. 指定都市(政令市, 政令指定都市)制度には、「制度疲労」が起こっているという批判もあります。

制度疲労というのはあいまいなので乱用を避けるべき言葉ですが、導入時には適切であった制度が、時代と環境の変化によって不適合、時代遅れに陥ることを指すのでしょう。

今日、指定都市制度(土岐・平石・石見2003:137-145;久保2003:159-180;廣田2009:1章)に対してしばしば指摘される問題点や課題は、つぎの3つです。

指定都市は権限が強く、府県と同種の「二重行政」をおこない非効率だ。

府県と指定都市が分かれているので、大型の高度な政策が進められない。

基礎自治体としては規模が大きすぎて、住民から遠い。

これらの指摘の背景には、指定都市制度が1956年の制度発足から半世紀以上運用されてきたなかで、都市自治体が府県並みの力をつけ、また住民の参加要求が高まってきたという環境の変化があるでしょう。他方で、府県の側には、「市は府県に従うのが当然」と言う、地方分権改革以前の古風な感覚が残っているのかもしれない。

とはいえ、どんな制度にも問題点はあり、メリットや問題の改善可能性とを含めて総合的に評価するべきです。そうでなければ、市場経済も、各種の選挙制度も、日米安保条約もすべて廃止論になってしまうでしょう。

指定都市制度のメリットは、次のような点です。

多くの政策課題を抱えた大都市の全体を包括する、総合的な自治体である。

強い行財政能力を生かして高次の政策も担当し、府県と協力して、大都市・大都市圏の成長と安定化に取り組んできた。

規模が大きいとはいえ、府県と比べるとはるかに住民と地域に近く、さらに行政区が設置できるのでキメ細かいサービスを提供できる。

大都市自治体が、国と府県から「二重監督」を受ける非効率を改善できる。

こうしたメリットも認識したうえで、現行指定都市制度の問題点を改善していく、建設的な思考が望ましいでしょう。問題点の に対しては、府県と指定都市の協議制度、 に対しては行政区への権限委譲や住民参加が改善策になります。区に公選の区長や議会を置く可能性もありますが、指定都市全体との権限関係が不安定になるおそれがあります。

さらに問題点の指摘への反論として、 については、たとえば、人口100～200万人の県が大型図書館を1つ持っているのと比べて、人口800万人を超えかつ関西の中心である大阪府域に、府と大阪市合わせて2～3の大型図書館があることを、「ムダな二重行政」として非難するべきなのでしょうか。 が指摘する大型公共事業の必要は、現在ではあまり残っておらず、かつ府県と指定都市さらに国や民間の協力体制（いわゆるガバナンス）で進める事例が見られます。府県も指定都市の地域内で多額の税収を得ているので、投資能力は十分あるはずですが。 の問題は、指定都市は面積がコンパクトで都市としての一体感がある（たとえば、選挙時の争点も定まりやすい）ので、人口に応じて議員数を増やせば、市民からの距離感は許容範囲内だという見方もできるでしょう。

とくに、先進民主主義国に、指定都市に似た人口100～300万人程度の「強い大都市自治体」の制度が多い事実があります。これに大阪都推進派はまったく触れませんが、一種の国際標準として参考にするべきです。（ 14 .）

12. 大阪の衰退は深刻なので、大阪市の廃止という非常手段もやむをえないのではないですか。

東京以外の大都市地域のなかで、大阪がとくに衰退しているわけではありません。

大阪維新の会のホームページでは、下のように、1人当たり県民所得のデータを東京と大阪だけ比べて、大阪の凋落を訴えてきましたが、これは統計を使ったウソ、誇張された危機宣伝を含んでいます。総務省ホームページの県民所得統計をしっかりと見て、他の府県や指定都市のデータも含めて検討すると、大阪の衰退と言うよりむしろ「東京の1人勝ち」であること、大阪府は全国7位で平均のやや上でかつ緩

やかに成長していることが分かります。大阪は愛知や神奈川より、やや伸び悩んでいるのは事実です。しかし、愛知・神奈川では県と指定都市が分立する体制のもとでも、大阪と同じかそれ以上の経済パフォーマンスを示しているというも事実です。

東京への一極集中は、経済のグローバル化の中で、首都に各種の中核機能が集中しかつ全国の製造業が海外に移転するなどのメカニズムによって生じるので、大阪の努力ではどうしようもない面があります。中規模国の第2都市圏としては、たとえばマンチェスター、リヨン、ケルン、釜山、グアダハラと比べて、京阪神大都市圏はより高い地位を保っています。

大阪の目標値をどの程度に設定するかは難問ですが、東京に追いつくと宣言する人は少ないでしょう。大阪府が愛知県と同等の競争を続け、それに兵庫等の周辺府県を加えて関西全体で日本の第2位都市圏を維持するという目標が、現実的かつ十分な気もします。

大阪の人々が危機感によって扇動されて、大阪市や堺市という都市政策と地方自治の機構を投げ捨て、しかもそれほど経済効果が得られないことになれば、泣くに泣けない話です。

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

大阪都構想（村上）

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。

【参考】 大阪維新の会ホームページより（2011年1月訪問）

「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。大阪市だけみれば減少の幅はさらに大きく約68万円となっている。

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8年の大阪市の一人当たり所得は412万円で、東京の427万円と遜色なかった。ところが、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。

優秀な人材の流入や将来性のある企業立地を促すこともできず、企業流出に歯止めをかけることもできなかった。……（以下略）

13. 大阪の競争力を回復させるためには、府と大阪市を一元化するべきではないでしょうか。

まず、大阪維新の会は、大阪都構想によって大阪が東京や世界の主要都市に追いつくという約束を、注意深く避けています。（口頭ではそういう発言もあるかもしれませんが。）維新の会がホームページで掲げてきた公約は、「大阪の成長戦略」という言葉と「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」ことで、それ以上ではありません。そうしても首都である東京、ソウルや、巨大国家の経済中心である上海には、基礎条件が違うので追いつけないことは、維新の会もご存知なのでしょう。

大阪維新の会の問題提起は重要です。しかしより重要なのは、「競争力」や「成長戦略」を抽象的にスローガンにするのではなく、大阪の競争力向上のための政策を具体的に策定し、その推進の方法を検討することです。「成長戦略」の内実は、実際には数項目の政策のリストです。この数項目の政策を実現するために、大阪市と堺市を廃止するというのが、大阪都構想の実体なのです。もちろん、それらの中には適切なものもあるかも知れず、大阪市等も政策上の対案や、市の協力の方法を示すべきです。

大阪都構想は、何でも出してくれる「魔法のランプ」ではなく、具体的に掲げているのは数項目の政策だけです。インフラ整備を大阪都に一元化しても、何でも作

れるわけではありません。大阪府の財政規模は大阪市の分をすべて吸収しても約1.5倍に膨らむ程度です。たとえば、東京都内でも地下鉄は23区(旧東京市)の外側にほとんど延伸されていない¹¹⁾わけで、採算性という制約は変わりません。

2011年1月の維新の会マニフェストを見ると、大阪都のもとで推進する成長戦略として、市内高速道路「淀川左岸線延伸部」や、閑空鉄道につなぐ地下鉄新線「なにわ筋線」、大阪港の整備、リニア新幹線駅の4つと、エンターテインメント施設(カジノ?)を挙げています。これに、WTCへの府市庁舎の全面移転、企業誘致のための特区・減税を追加してよいでしょう。しかし、それ以上の政策アイデアを維新の会が持っているわけではなさそうです。また、上記の政策によってどのような企業や産業部門を呼び込めるか、約束しているわけではありません。

維新の会が掲げる政策について、考えてみましょう(8.の表および資料A)。

鉄道や高速道路等のインフラ整備は、費用対効果の検討を要しますし、仮に推進するとしても府と大阪市がその財政規模に比例して(2対1程度)出資するなら、大阪都に一元化した場合(都の財政規模は、府と市のその合計から特別区分を引いたものになる)とほぼ同じ結果が得られます。つまり、府と市が協議・妥協するなら、わざわざ大阪都を作る必要はないのです。

リニア新幹線は、JR東海と国のプロジェクトなので、大阪都とは無関係です。東京 名古屋間の建設のあと大阪までの延伸がほぼ決まっており、大阪に利益をもたらす事業ですから、リニア駅の建設の場所やそれへの協力は、大阪市長と大阪府知事が誰であっても、当然、合理的に進められていくでしょう。大阪都構想は駅を梅田北に誘致する意向ですが、現在の新幹線との接続を考え新大阪駅に設置するというJRの方針(毎日新聞大阪本社版2011年5月31日)は、固いようです。

維新の会のマニフェストの中には堺市への地下鉄延伸も入りましたが、大阪市と堺を結ぶ鉄道はすでに5路線が存在します。むしろ堺市内の東西の新型路面電車などによる中心市街地活性化が夢ですが、堺が指定都市でなくなり分割されると、この夢も消えるのでしょうか。

府庁はともかく、都に吸収された大阪市役所機構までWTCに移転するのは、市民にとって不便で、市役所は都市の中心にあるべきという常識や、防災上のリスク分散原理にも反しています。カジノについても、「優しい」大阪市と「強い」大阪府が分かれて議論する方がバランスの取れた結論が得られるでしょう。

大阪キタから閑空への鉄道アクセスの遅さは国際都市の条件に欠けますが、莫大な費用を投じて地下鉄新線を建設する前に、現在のJR閑空快速を和歌山行き快速と切り離して準ノンストップ化させれば、(さらに、梅田北ヤードに「はるか」の

新駅が作られれば、) 梅田から関空まで40分台で到達できるはずですが。これは、府知事と大阪市長が、個別にせよ共同にせよ、ぜひ JR に検討を申し入れていただきたいと思います（資料B。ただし、阪和線における特急相当列車の線路容量を検討する必要がある）。

14. 大阪市の人口や面積規模は、世界の主要都市と比べて見劣りするのではないですか。

世界の都市自治体には人口1000万を超えるものもありますが、それは大部分がアジアなど発展途上国にあるか、または首都です。中国の巨大都市は、社会主義国家の下部機関として作られていて、地方自治体とは性格を異にします。民主主義的な先進国の有力都市を見ると、東京、ロンドン、ニューヨーク、ソウル（すべて首都または経済首都）を除けば人口400万以下で、人口200万人台のパリ、シカゴ、台北、トロント、130万人のミラノ、80万人のサンフランシスコなども、（広域自治体と協力して）都市の活力と魅力を実現しています。もちろん、京都、神戸、福岡、名古屋などもそうです¹²⁾。

面積のデータを見ると、グレーター・ロンドン 1,585 km²（それでも衛星都市は含まない）、ローマ 1,285 km²（郊外は田園地帯）などもありますが、ベルリン、ニューヨーク、ソウル、香港は 600~900 km² で、パリ 105 km²。フランクフルト 248 km²、ミラノ 182 km²、トリノ 130 km²、サンフランシスコ 120 km²、シカゴ 581 km² などの例もあります。大阪市の 222 km² はやや狭いが、大阪都 = 大阪府の 1,900 km² は郊外の衛星都市を広く含み、広域自治体としては適当だとしても、大都市自治体としては広すぎるわけです。

（大都市圏人口が200~300万人程度であるローマ、ソウル以外の韓国の大都市、台北以外の台湾の大都市、札幌、京都などの場合には、かえって面積が 1000 km² 程度またはそれ以上、台湾では 2000 km² 程度に広がることもある。これは市街地が中心部に集中し郊外は田園・山地になっているためで、問題は小さい。これに対して大阪のように郊外も衛星都市が連なり政策課題が多い大都市圏では、中心都市と郊外の広域とにそれぞれ自治体を設置する必要が強まる。中心の都市自治体を廃止しそれを広域自治体が担当すると、中心都市は埋没するからである。「中京都」構想にも同じ問題がある。新潟県と新潟市の合併案は、台湾型のパターンだが、台湾の場合より県域が数倍広く、1人の長が新潟市と全県に同時に目配りするのは難しいだろう。）

大都市がその人口規模ではなく政策や都市の魅力、自由な文化を競うとすれば、

巨大すぎる自治体は、都心や中心都市の景観や環境整備、住民参加などへの関心を弱め、都市は郊外にスプロールし、1人のリーダーへの権力集中によって自由な政策論議ができにくくなるでしょう。

15. 二重行政の解消や効率化のためにも、大阪都は役立つのではないのでしょうか。

効率化の面では、大阪都は一定の役に立つかもしれませんが。

しかし、二重行政がすべて「悪」だと言うのは、単純すぎます。

1つの都市に複数のデパートやシネコン、大学など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です。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だけです。逆に、府立図書館と大阪市立中央図書館のようにどちらも利用者が多い場合や、公園整備のように府と市が分担地域を分けている場合、博物館のように府と市で分野が分かれている場合は、問題はありません。むしろ、施設やサービスが充実し多様化するというメリットがあります。(大阪都は大阪市立中央図書館も獲得し場合によっては縮小廃止するかもしれない。他所では県と県庁所在都市の両方が大型図書館を持っていて、利用者にとって便利になっているのに。)

大阪都の主張は、「A、B、C社に分かれたデパートをすべてA社が独占し統合すれば、大阪は活性化する」というようなものです。

「良い二重行政」と「悪い二重行政」を判定するための枠組み表を、試みに資料Cとして作ってみました。もちろん明らかに不必要な二重行政については、府と市で共同の事業仕分け委員会を制度化するといった対応は、必要でしょう。

つぎに、大阪府が大阪市を吸収合併することによる効率化は、推進側で根拠のある試算を示すべきです。人口数千人の町や数十万人の小さな県が合併すると「スケールメリット」効果が大きく働きますが、すでに大規模な大阪府と大阪市の統合では、この効果は小さいでしょう。

この点については、財政統計に基づいて適切な計算をすれば、大阪市等を廃止し東京のような都区制度にすることで効率が高まるか(1人当たり歳出額が減るか)否かが、分かるはずですが、

ところが、計算方法を変えると、まったく逆の結論が出るようなのです。

大阪維新の会マニフェスト(大阪維新の会 2011:資料編)にある「人口1人当り行政経費の比較」は、数値だけで計算式は明記されていませんが、次のような計算方法だと思われます(筆者が計算したところほぼ同じ数値を得ました)。これは、

もともと（関西経済同友会 2002：19）で使われた計算方法であり、結果は、大阪のような「府＋指定都市」の組み合わせの方が、都区制度よりもかなり非効率だという主張になっています。

$$\frac{\text{大阪府歳出}}{\text{大阪府人口}} + \frac{\text{大阪市歳出}}{\text{大阪市人口}} > \frac{\text{東京都歳出}}{\text{東京都人口}} + \frac{\text{23区歳出}}{\text{23区人口}}$$

これに対して、筆者は、大阪府と東京都のそれぞれ全体（すべての自治体の歳出合計）を見て財政効率性を論じるべきだと考え、下のような異なる計算方法を用いて試算しました。すると、むしろ東京の「都＋特別区」の制度の方が、大阪よりもかなり非効率という結果になりました。本来、一般市より仕事が少ないはずの23区が、一般市より多くの行政経費を費やしているようです（資料D）。

$$\frac{\text{大阪府歳出} + \text{大阪市歳出} + \text{他の市町村歳出}}{\text{大阪府人口}} < \frac{\text{東京都歳出} + \text{23区歳出} + \text{他の市町村歳出}}{\text{東京都人口}}$$

（上の2つの計算では、大阪府と東京都の『統計年鑑』における普通会計決算のデータを用いている。東京都の歳出は「特別区財政調整」の支出を除いた金額。23区とは特別区の総計の意味。）

大阪都構想のもとでも、各特別区は、中核市並みの大型庁舎や各種施設を新設し、十分な定数の議会と、大量の条例を整備しなければならず、そのコストは相当なものになるでしょう。

財政関係者やマスコミ等においても、上記の計算を確認してみてくださいようお願いいたします。

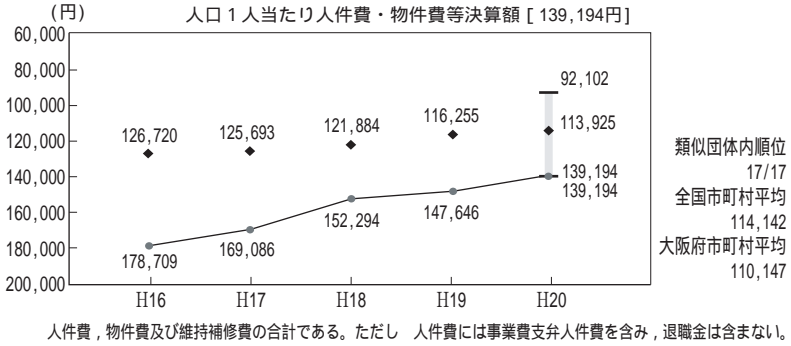
いずれにせよ、効率化だけを改革の目標にするのは、視野が狭すぎて合理的でなく、危険です。効率に加えて、後で述べる「民主主義」や「政策能力」という基準も含めて総合評価すれば、大阪都構想はプラス（必要性）よりマイナスがはるかに大きいのです。（ 1. および資料A ）

16. 大阪市の行政が非効率なので、これを廃止解体するのだと言う主張があります。

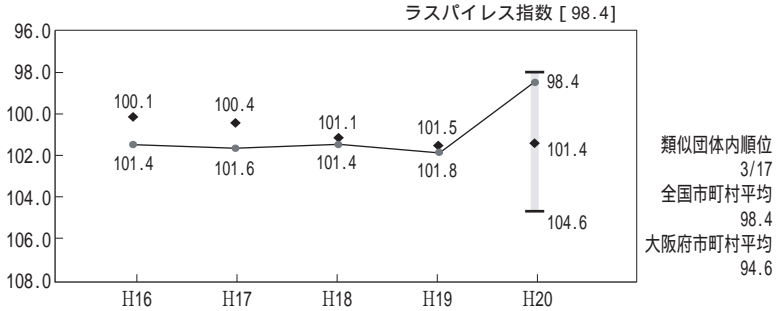
この指摘も大阪都構想（大阪市廃止論）の重要な論拠になっており、橋下知事と大阪市がデータを示して議論することが期待されます。

近年の統計データをもとに、人口（常住人口）1人当たり公務員数や歳出額を算出すると、大阪市の行政に非効率な傾向があることは否定できないようです。ただそれは、他の指定都市と比べて数値が2割程度大きいというレベルのものです。何への支出が大きいのか、歳出を性質別に分類してみる必要もあり、それによれば人

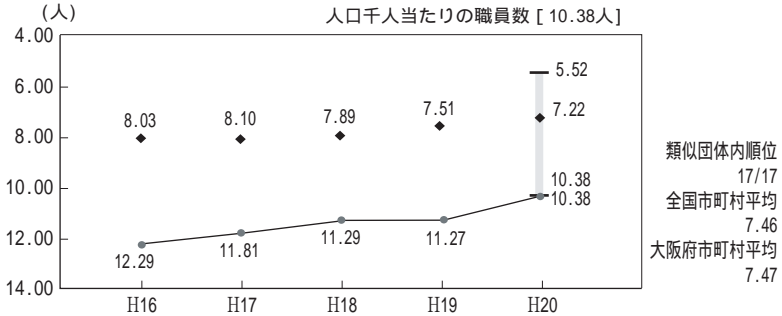
他の政令指定都市との比較で見る大阪市財政
人件費・物件費等の状況



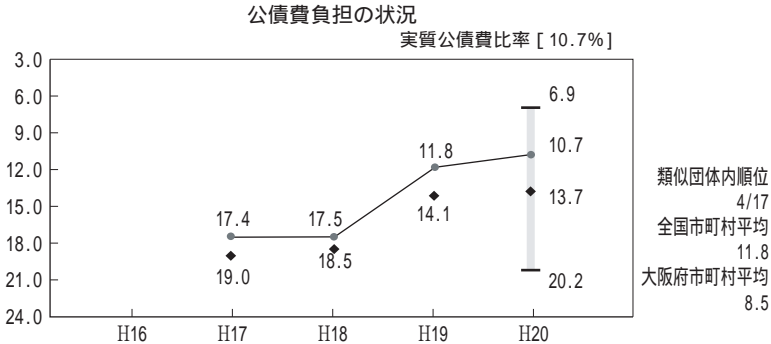
給与水準（国との比較）



定員管理の状況



大阪都構想（村上）



[注] — 記号は大阪市の値， 記号は類似団体（指定都市）の平均値。
— は最大値と最小値。

[出典] 総務省「市町村財政比較分析表」より抜粋

件費以上に扶助費（福祉関係）の歳出が指定都市平均を上回るので。

つぎに、総務省のウェブサイト（総務省 2010）で「財政比較分析表」から抜粋したグラフを、見てください。大阪市の「人口1人当たり人件費・物件費」は指定都市の平均より2割強大きく第1位ですが、改善（削減）されつつあります。

忘れてはならないのは、大阪市は人口（常住人口）約260万人にくらべて昼間人口が約360万人と大きく（2005年，二宮 2010：144も参照），それに対する行政サービス（地下鉄，道路，各種用地費，ゴミ処理など）が膨張する点です。昼間人口1人が生み出す行政需要は常住人口1人よりは小さいと思われ，研究すべきですが，これを計算に入れると，大阪市の数値は，名古屋，神戸，京都などにかなり近づきます。また，上の総務省資料でも分かるように，大阪市は職員数や給与水準を削減し，一定の市政改革を進めてきました。

つまり，客観的なデータで見ると，大阪市の財政運営はやや「ぜいたく」だが，非常にというわけではなく，かつ抑制されつつあるというのが，公平な評価ではないでしょうか。

なお，債務状況の程度に関して，地方債の返済が税金等に占める割合を示す「実質公債費比率」¹³⁾は10.7%（2008年）で指定都市の平均より低くなっています。総務省の「財政状況等一覧表」では地方債の現在高も分かり，大阪市と大阪府はともに数兆円の規模になっています。債務の規模は大きいても，大阪市の税金規模に対する割合で見ると危機的ではないという判断もできます。

いずれにせよ，財政運営の多少の非効率を理由に，ある重要な自治体の廃止を主

張するのは、あまりに短絡的で、前例もありません。それは地方自治の価値を考えない、「ある制度に問題があれば全否定する」過激派の論理を思い出させます。日本の地方制度では、財政再建団体に陥った自治体にさえ、廃止や合併を勧告することにはなっていないのですから。

17. 大阪維新の会の宣伝文書からは、何が読み取れますか。

第1は、維新の会が有権者に訴えかける主張のポイントです。その中心は、大阪の競争力の強化、二重行政等の非効率（と大阪市の高コスト）の改善、区レベルでの住民参加という3点で、一見分かりやすく魅力的に思えます。これらの主張は無視するのではなく、この「Q & A」でも取り上げたように対案を説明しなければなりません。

第2に読み取れるのは、維新の会の「体質」です。政治の世界では、支持を得るために一定の情報操作（津金沢・佐藤 2003）が行われます¹⁴⁾。橋下知事もその著書で、「ウソつきは政治家と弁護士の始まり」と述べています（橋下 2006：185）。

それにしても、大阪維新の会の文書は、かなり激しいウソ（有利な本当の情報を掲載するが、重要な関連情報を省略するという手法のウソ）を含んでいます。現職の知事がリーダーである団体だけに、その責任は重いものがあります。維新の会のホームページやマニフェスト（2011年1月）から代表的な例を紹介しましょう。

「1人当たり県民所得」のデータを取り上げ、東京とだけ比べて大阪の凋落を訴える主張（ホームページ）、および大阪の数字の低下だけを見せる主張（2011年1月マニフェスト）。

実際には、総務省ホームページの県民所得統計で他の府県や指定都市のデータも簡単に見ることができます。そうすれば、他府県も不況の影響を受け、大阪の衰退と言うよりむしろ「東京の1人勝ち」であること、大阪府は全国7位前後で平均よりやや上でかつ緩やかに成長しているが、愛知や神奈川よりやや伸び悩んでいることなど、バランスの取れた認識ができます。（12.の表）

同じく重責なのは、維新の会のホームページが、3つの重要問題に触れていないことです。

大阪都によって推進しようとする具体的な政策が、なぜ府と大阪市の共同で進められないか。

ただし、政策の内容自体は、従来から下のように概括的には書かれており、2011年1月のマニフェストでより具体化されました。これを手がかりに、「大阪市もやろうとしている」「府と市の協力・分担でも推進できる」、あるいは

「この政策は当面不必要またはムダだ」といった提案・反論をするべきです。
（ 8. の表, 13. ）

【参考】 維新の会ホームページより（2011年1月訪問）

「企業活動を活性化させる空港、港湾、高速道路、鉄道のインフラを整備し、人材を獲得しやすいよう大学等の教育機関の競争力を高める。従業員が暮らしやすいよう、病院や初等教育機関を整える。さらに、法人税の減税、規制緩和などを軸とする特区を設定する。また観光客を世界から集め、大阪で消費してもらう。このような政策を、大阪府、大阪市でバラバラと実施するのではなく、広域行政を一本化して、大阪全体のグランドデザインを描き、財源を集中投資し世界と勝負する。」

大阪都のデメリット

触れられていません。隠すつもりであれば無責任、大阪市等の廃止分割にデメリットがないと考えるのであれば視野が狭いと言うべきです。いずれであっても、政策提案としての信頼度を下げる事実です。

大阪都へ大阪市から移管される（集権化される）権限、資産、財源等

これも、「産業基盤（競争・成長）に関わる事務」という抽象論にとどまっています。反対する側から、東京都特別区の事例を参考に推定し、宣伝していくべきです。大阪都へ移管される仕事には、おそらく高速道路の建設、都市計画、再開発、企業誘致、カジノ建設とその決定手続きなどが含まれます。さらに、大阪市（と堺市）が分割される以上、大阪市（と堺市）が全市域を対象として持っている施設は、産業基盤でなくても、大阪都に移管される公算が大了。地下鉄、大学、病院、美術館、博物館、中央図書館、市役所の土地建物など、莫大な資産を大阪市と堺市は失うことになるはずで

2010年11月に岡田民主党幹事長が「大阪都は集権化で地方分権に逆行」との（正当な）認識を述べたとき、知事が「完全に間違っている」と反論したのは、
に関する沈黙の延長線上にあるわけです。

さらに、堺市まで廃止して特別区にする理由は説明されません。

以上、大阪都構想には、「絶大な効き目を宣伝するが、成分表示は揺れ動き、深刻な副作用情報も記載しない薬」と同じように、誇大広告や重要事項の秘匿が含まれているように思われます（ 8. の表）。薬なら賢明な人は服用しなければよいのですが、大阪全体の公共的な制度に関わる提案である以上、検討し反論しなければなりません。宣伝文書からは、大阪維新の会の「ポピュリズム（大衆扇動・迎合政治）」志向を確認することができます。大阪府民とマスコミの思考力が試されてい

るといっても、過言ではありません。

18. 2011年1月の維新の会マニフェストは、大阪・堺市を廃止したあとに設ける特別区を中核市並みにすると述べています。大阪市や堺市の自治に配慮したのでしょうか。

大阪都のもとでの特別区に一般市以上の役割を与えるという新提案は、4月の選挙を前に登場したもので、従来の大阪都の説明とはかなり違います。本気なのか、リップサービスではないのか、すぐには信じがたいし、論理的矛盾を含み実現性も微妙です。

確かに東京の特別区も戦後、自治権の拡大を進めてきたので、それをやや上回るような特別区を大阪都が設置することは、ありうるでしょう。しかし、次のような疑問が生じます。

大阪維新の会は、これまで「産業基盤に関わる事務は広域自治体（大阪都）が一元的に担当する」と主張し、基礎自治体のそうした事務権限に否定的だったが、主張を撤回するのか。

現行の地方自治法は、東京都の特別区の役割を、明確に一般市以下に限定している（281条の2、282条など）。中核市並みの特別区を設けようとするれば、東京都と異なる、「第2の都区制度」を定める必要が生じ、地方自治法の大改正が必要になるだろう。（もっとも、最終段階で自治法改正の困難を理由に、当面は東京都制と同じ方式でスタートするとしてしまう作戦もありうる。）

面積の狭い特別区に大きな権限を認めると、大阪市域の重要政策がバラバラになる。また、図書館や「センター」など多くの重要施設が特別区ごとに建設されることになり、非効率だ。

特別区に大きな財源を保障すると、大阪都への資源の集中という当初の目的が達成できない。

これまで大阪市、堺市が持っていた全市対象の施設・資産は、分割後の特別区では引き受けられず都が獲得することになり、特別区の権限は論理的に、中核市や一般市よりも小さくなるはずだ。

マニフェストには「現在の大阪市、堺市のコストの範囲で特別区議会を設置する」（大阪維新の会 2011：14-15）とあるが、これでは議員数名か、生計が保障されず有能で多様な議員が集まらない区議会になってしまい、大きな特別区の権限をチェック・審議できない。中核市並みの特別区であれば、東京23区以上の本格的な議会が必要になるはずだ。

もし大阪都における特別区議会が東京に比べて少人数で弱いものになるなら、区レベルでの各政党の人材獲得や活動は低迷するので、区長選挙は都知事派がほぼ独占するといった結果も予想される。

知事が本気で一般市以上の地位を認めるなら、もはや「特別区」とは呼べず「市」と呼ぶべきで、大阪都という名称も撤回すべきだ。つまり、「大阪府のまま、大阪市と堺市を廃止し小さな市に分割し、その重要権限等を府に移管する」と説明するのが、実態に即していて分かりやすいだろう。

そもそも、社会的・地理的な実体として存在する大都市を、不自然に分割してしまう構想にムリがあり、逆に分割された以上、特別区は東京でのように弱い存在にならざるをえないのです。

なお、仮に万一「一般市・中核市並みの特別区」が実現したとしても、大阪市域、堺市域の全体で総合的な政策を担当する自治体（指定都市）が廃止され、また大阪の政治権力が都知事 1 人に集中し自由な議論ができにくくなるという大阪都構想の本質、ないしは深刻なデメリットには、何ら変わりはありません。この部分は、残念ながら、知事が追求する目標のうちの最優先事項なのです。（ 7. も参照）

400年前、大阪城に攻め寄せた大軍勢が、城の内堀まで廃止せよと要求せずに、「外堀だけ埋めれば許す」とひとまず宣告した戦術に似ています。（ここで外堀とは、政令指定都市としてのまとまった自治体機構の意味。）

19. 大阪都論争の展望をどう見ますか？ 対抗するためのスローガンは？

知事は、政治学で言うポピュリズム戦略をとっているといえます¹⁵⁾。

ポピュリズムは「大衆迎合政治」と訳されることが多いですが、筆者は、「大衆扇動・迎合政治」と訳す方が適切だと考えます。なぜなら、近年のポピュリズムは、人々の欲求に迎合して利益をばらまく（減税など）だけではなく、みんなの「敵」（公務員、議員など）を設定しそれを激しく攻撃するヒーローを演じて、人々を扇動し支持を集めるからです。

ポピュリズムの特徴は、リーダーシップの強調と、議論の単純化にあります。

後者は、たとえば、東京の数字とだけ比べて大阪の危機を誇張し、大阪都への一元化を繰り返し訴えますが、大阪都によって推進する政策の費用対効果、そうした政策が府と市の妥協で推進できないか、府＝都が指定都市から吸い上げる権限・資産の内容、指定都市廃止のデメリットなどには触れません。「絶大な効き目を宣伝するが、成分表示は揺れ動き、深刻な副作用情報も記載しない薬」と同じで、大阪都推進派は、人々に考える材料を提供するよりも、単純化して感情に訴えるのです。

これでは、選挙で集票力を高め政治的正当性を勝ち取っても、政策立案の方法としては、非合理的な政策を生み出し禍根を残すでしょう。

リーダーシップの強調は、議会と議論し交渉するよりも、知事自ら「地域政党」（実態としては、首長政党と呼ぶべきだ）を結成し、忠実な与党づくりを図る戦略につながっています¹⁶⁾。

反対派（大都市自治を守る側）は、大阪都構想のあいまいさを批判するだけでは効果がなく、積極的な「2面戦略」を要します。

つまり一方で、大阪都構想が市の自治を奪い府に権力集中する構想であり弊害が多いことを訴え、他方で、知事が訴える課題（道路・鉄道の改善、企業誘致、二重行政のうち過剰なものの整理、区への住民参加など）に対して、現行制度の中で府と大阪市が協力して解決していく代替案を示すべきです。

「大阪都構想をもっと説明してほしい」という要望は、政党やマスコミからよく出されますが、重要なのは、どの点が説明不足なのかを指摘し、また知事の説明を待つだけでなく自ら調査検討することです。知事がこれまで語らなかった大阪都に関する不都合な事実は、今後も語られないと考えるべきです。

マスコミ等が、いつまでも「知事はもっと説明をするべきだ」と、判断停止によって報道を締めくくることが多いのは、注目すべき現象です。本来は、大阪都構想到疑問があるなら、自分たちで検討し問題点を指摘するべきです。

大阪都推進派がこれまで（たぶん意図的に）説明を避けてきた論点には、次のようなものがあります。

- ・大阪都構想が掲げる成長戦略等が、なぜ府と大阪市の共同で推進できないのか。これまで府は、市に対してどのような条件を示して交渉してきたのか。
- ・これまで、大阪市、堺市が進めてきた各種政策をどう評価するのか。
- ・大阪市と堺市の自治と政策能力が失われるデメリットを、どう考えるのか。
- ・廃止される大阪市や堺市の権限、財源、施設のうちのどの部分が、大阪都に吸い上げられるのか。
- ・大阪市と堺市の行政活動を小さな特別区に分解することで、効率下がらないか。
- ・海外の大都市の自治はどうなっているのか。

さらに、ポピュリズムに対抗するためには、下に示すように、分かりやすいスローガンを使って、見えなくされている論点を訴えることもたいせつです。

それにより、大阪市や堺市で反対多数の世論を確立することを目指すべきです。（マスコミの大阪都に関する世論調査も、大阪府下、大阪市、堺市の結果を分けて示すべきです。）

大阪都構想（村上）

さて、2011年4月の選挙で、橋下知事の率いる維新の会は大阪・堺両市議会で過半数獲得に至らず、このままでは大阪都は導入できません。なお大阪都構想を推進するのであれば、次は大阪市長選挙で勝ち、維新の会以外の会派・議員に、市長と党に入ることとの引き換えで大阪都への賛成を求める戦略を取るでしょう。

まず、市長選挙で、大阪市の自治と一体性を守る諸会派が協力し有権者にアピールできるかが、焦点です。仮に維新の会が市長ポストを取った場合も、与党に誘われた会派等には短期的な利益より大阪市、堺市の自治を重視していただきたいものです。そうした会派が知事に対して限定的に譲歩するとすれば、自治体としての大阪市、堺市を分割せずまとまった存在を守りつつ、その指定都市としての権限の一部（例：府が市内で行う事業に関する都市計画権限）を府に委譲する、府と市が特定の成長戦略に関する公式の協議機関を作る、府と市が二重行政整理に関する公式の協議機関を作る、というあたりで、大阪都構想を実質的に一部実現するような妥協がありうるかもしれません。この場合、もし橋下知事があくまでも大阪市の土地資産の獲得や権力一元化に執着するなら、大阪市の廃止分割という方針を断念しないでしょうが、知事が府のリーダーシップの強化で成長戦略の成果を出すことに力点を置くなら、上のような大阪都の「一部実現」で妥協されるかもしれません。

大阪都構想を批判し冷静な思考を促すためのスローガン

- 「大阪と堺が、都に依存する無力な「分断都市」になる」
（大阪と堺を、無力な「分断都市」にするな）
 - 「大都市自治は世界の常識 サンフランシスコもミラノも都市自治体が活躍」
 - 「ワン（マン）大阪より、多彩な大阪」
 - 「知事集権から都市の自治と合理主義を守ろう」
 - 「特別区長を選べる代わりに、大阪市や堺市の重要問題は選挙で決められなくなる」
 - 「高速道路1ルート、必要性の低い地下鉄1本、カジノ建設、多少の二重行政の廃止のために、大阪市と堺市をつぶすのか？」
 - 「大阪府と大阪市、堺市 2つ（3つ）のエンジンで大阪発展」
 - 「府、市が持つ2つの大型図書館などは「便利な二重行政」」
 - 「巨大すぎる大阪府の仕事を、指定都市が分担している」
 - 「大阪市（堺市）は、これまで、**、**など多くの仕事をやってきたし、大阪府と協力して、**なども進めてきた。」
- 大阪市なきあと、8つの狭い特別区が中核市並みに施設を整えたら、「8重行政」になる。
- 「大阪を変えるか、変えないか」ではなく、「大阪を乱暴に変えるか、賢く変

えるか」が争点

.....ただしこのスローガンを使うためには、成長戦略、効率化、区での住民参加等について対案を示さなければならないだろう。

最後に、大阪・堺の自治を擁護する側も、次の点は橋下知事からおおいに学ぶべきです。

(かりに自信がなくても) 断定的に主張を述べること。

(かりに論理的でなくても) 主張には分かりやすい理由説明を短く添えること。これがないと、単なる「抵抗勢力」「エゴイズム」とみなされてしまいます。

資料A 指定都市制度と都区制度の比較評価

	大阪市，堺市（政令指定都市） * 大都市が府県の権限の一部を獲得	大阪都（都区制度） * 大都市を分解し府県がその権限の重要部分を獲得
A 民主主義・地方自治・地域主権（都市全体のレベル）	長と議会を備えた、権限の強い自治体が活動する。 人口200～300万の有力都市自治体は先進国に多く、人口900万、面積2000km ² の大阪府＝都よりはるかに住民と地域に近い。	大阪市の自治権は消滅し、都に集権化される。 (特別区への分割は、大阪市から権限・財源・資産を府が吸収するための前提とも考えられる。)
(区のレベル)	区ごとの議員選挙区，区役所への多少の分権によって一定実現している。 (そもそも区の違いは大きいのか?)	区長と議会を備えた特別区は，住民に近くなる。しかし，あくまでも特別区の小さな権限・財源に関する参加である。区議の視野も狭くなる。
(多元主義，権力分立)	府と市で政策の多様性，競争が生じる。	都知事に権力が集中し，政策の多様性も小さくなる。
B 政策能力（大都市圏のレベル）	府と市で分担，調整できれば成果が生まれる。重要政策に関する協議機関を作り，府や市の主張や提案を公開して有権者の評価を促すべきだ。	一元的に進めることができる。 政策の担当主体数が3（府，大阪市，堺市）から1に減って弱くなる面も。
(大阪市域全体のレベル)	市が積極的に担当できる。府も参加協力できる。	市域を包括する最適の担当主体がなくなり，大阪都に任せることになる。大阪は無力な「分断都市」になる。
(区のレベル)	市全体の方針の下で，区ごとに一定の工夫と多様化ができる。	特別区の積極性が高まるが，バラバラになるおそれも。
(財源)	地方交付税も受けつつ，歳入と歳出をバランスさせる。必要な公共事業等は	大阪市，堺市への地方交付税が消える？

大阪都構想（村上）

	出資を分担する。	
例： 関空へのアクセス鉄道の改善 (なにわ筋線)	府と大阪市が財政規模比（約2：1）で負担など。 (まず JR 関空快速を和歌山行きと分離し、高速化するべきだ)	都が一元的に進める。 (都が大阪市を吸収すると財政規模が約1.5倍になるので、府と市が左の2：1で負担する場合と結果的に同じ。)
淀川左岸線延伸部 (高速道路)	府と大阪市が財政規模比（約2：1）で負担など。環状道路のうち南部の大和川線が完成してもなお淀川左岸線延伸部が不可欠か、政策評価もおこなうべきだ。	同上
企業誘致のための減税	府と市が調整する。大阪市も合理的な案であれば賛成するのではないか。	都が一元的に進める。 (減税で工場や日本支社が誘致できるか?)
リニア新幹線梅田駅	JR が建設主体になっているので、府と大阪市はこれを要望・支援する。	都が一元的に要望・支援するが、それでより効果があるだろうか?
大阪市へのカジノ建設	大阪市は地元意見に配慮するだろう。	地元が反対しても強行建設しやすい。
大阪の都市整備	大阪市等が積極的に整備し、府も協力してきた。ただし過剰投資も。	都による取り組みは、都全体の重点戦略を除いて弱くなりうる。
博物館、美術館	大阪市等が積極的に整備してきた。	大阪市等の重要施設も都に移管され知事の気に入らなければ児童文学館のような運命も。
C 効率性 (二重行政のうち過剰なもの の整理)	府、市が政策評価を進める。 府と市で共同仕分け委員会も。 (二重行政といっても、合計で需要に対応しているものは問題ない。)	整理削減が進めやすい。 ただし、過剰でないもの、都の方針に沿わないものまで整理されるおそれも。
(大阪市の高コスト問題)	大阪市が徐々に改善してきた(統計上人口当たり歳出額や職員数が多い)。	公務員、議員、区の数の削減 (区会議員はかなりの数になる)
(府と市の共通部門の統合)		総務部門などは可能か。 (節約額の試算が必要) 大阪市の用地の売却による収入 (資産狙いの大阪都ではまずい。府庁跡地など他に売るものは多い。)
(規模の経済=スケールメリット)	大阪市、堺市、府の人口は規模の経済を実現できる大きさ(市で5~20万人府県で200~300万人)をすでに超えている。	左の理由から、統合によっても規模の経済は増大しないと思われる。他方で、大阪市を狭い特別区に分解することから、非効率が起こる可能性。

[注] (村上2010：286-288)の図表5を、再編集した。
は大阪都の主なデメリット、はメリット。堺市についても、大阪市と同様の状況が予想される。

資料B 関西空港へのアクセス鉄道(JR)の高速化の可能性

列車種別	関空快速
駅	着発時刻
京橋(大阪府)	11:26
桜ノ宮	11:28
天満	11:30
大阪	11:32 11:33
西九条	11:38
弁天町	11:40 11:41
新今宮	11:45 11:46
天王寺	11:48 11:49
堺市	11:57
三国ヶ丘	11:59
鳳	12:04 12:05
和泉府中	12:09 12:10
東岸和田	12:14
熊取	12:22 12:25
日根野*	12:27 12:30
りんくうタウン	12:34
関西空港	12:40

* 和歌山行き快速と切り離し作業

列車種別	紀州路快速
駅	着発時刻
京橋(大阪府)	11:26
桜ノ宮	11:28
天満	11:30
大阪	11:32 11:33
西九条	11:38
弁天町	11:40 11:41
新今宮	11:45 11:46
天王寺	11:48 11:49
堺市	11:57
三国ヶ丘	11:59
鳳	12:04 12:05
和泉府中	12:09 12:10
東岸和田	12:14
熊取	12:22 12:25
日根野	12:27 12:33
和泉砂川	12:38
紀伊	12:49
六十谷	12:53
和歌山	12:58

列車種別	特急はるか19号
駅	着発時刻
新大阪	10:44 10:45
天王寺	11:00 11:01
関西空港	11:33

[注] JR時刻表(2011年3月)より抜粋。

[解説] 大阪都構想は関空への鉄道につながる地下鉄などにわ筋線の建設を掲げるが、経費がかさみ府と市で合意しにくく、かつJR関空路線の採算を極度に悪化させる。巨大な「二重行政投資」になる。むしろ当面、JRの関空快速の高速化を、大阪府と大阪市が働きかけることを提案したい。

天王寺 関空は、途中停車なしの「はるか」ならば32分で走っている。

しかし、関空快速と紀州路快速はすべて連結され、1時間に3本。大阪 天王寺は15分だが、天王寺 関空は停車駅が多く51分、合計で67分かかる。JRのホームページでは、天王寺で「はるか」に乗り換えるよう薦めているので、「関空快速」という名前に値しない。

関空快速、紀州路快速を分離して、1時間に各2本とし、前者の停車駅を限定すればスピードアップでき、大阪 関空は50分弱になる。追い越し設備等の改善で、さらに短縮も見込めるだろう。

ただし、特急「くろしお」等も含め線路容量の限界について技術的な検討を要する。

大阪都構想（村上）

資料C 「二重行政」についての考え方
「良い二重行政」と「悪い二重行政」の分類方法

施設・事業の例 評価の基準	大 型 図書館	博物館 美術館	大規模 公園	大 学	保健所	女性 センター	……
利用者が十分多い (需要が供給の合計を下回らない)	(3)			?		?	
府と市が担当地域を分担したり、 立地する場所を違えたりしている						?	
府と市が内容や種類の分担を している		(1)		(2)			
【総合評価】	可	可	可	可?	可	?	

[注] 大阪府と大阪市の「二重行政」を良いものと問題のあるものに分類する場合の、考え方を示した。すなわち、上の欄に掲げた施設・事業に、左の欄に掲げた各特徴・評価が当てはまる場合、印をつけている。(この評価が適切なのかは事実には照らして確認していただきたい。) は一部当てはまる場合であり、?は未確認。表で が多く付くほど、府と市の政策が併存する意味は大きく、非効率性は小さくなり、住民にとって「便利な二重行政」と言わべき場合さえ生じるだろう。

- (1) 大阪府は本格的な美術館を持たず、大阪市美術館は長らく市内唯一の公立美術館だった。博物館も、大阪府と大阪市でテーマが違うものが多い。
- (2) 一部に学部の重複はあるが、大阪府立大学は自然科学、大阪市立大学は社会科学と医学に特徴を出している。
- (3) 大阪府内の人口当たり図書館数は、都道府県のうち最下位に近く、決して多すぎるわけではない。

資料D 東京都区制度と「大阪府+大阪市」とで財政効率を比較する

都府名	自治体の区分	人 口 (人)	歳 出 (百万円)	人口1人当 たり歳出(円)	人口1人当たり 歳出の合計(円)
東京都	東 京 都(都庁)	12,898,939	5,911,288	458,277	(A)都 + 区で 805,413
	特 別 区(23区)	8,736,474	3,032,740	347,135	
	市 部(26市)	4,075,851	1,257,181	308,446	
	郡部(3町1村)	58,597	28,269	482,431	(B)都 + 区 + 市町村で 795,556
	島部(2町7村)	28,017	32,351	1,154,692	
	総 計	12,898,939	10,261,829	795,556	
大 阪 府		8,833,777	2,685,590	304,014	

大阪府	大阪市	2,652,099	1,552,859	585,521	(A)府 + 大阪市 で889,535
	堺市	836,098	294,892	352,700	
	指定都市以外の 31市9町1村	5,345,580	1,613,972	301,926	(B)府 + 大阪市 + 市町村で 695,887
	総計	8,833,777	6,147,313	695,887	

[注] 東京都および大阪府による推計人口(2008年),および各自治体の普通会計決算(2008年度)における歳出をもとに,筆者が計算した。データの出典は、『東京都統計年鑑』、『大阪府統計年鑑』(ともにウェブサイト)である。

計算式と結果は次のとおり。

(A)

$$\frac{\text{大阪府歳出}}{\text{大阪府人口}} + \frac{\text{大阪市歳出}}{\text{大阪市人口}} > \frac{\text{東京都歳出}}{\text{東京都人口}} + \frac{\text{23区歳出}}{\text{23区人口}}$$

(B)

$$\frac{\text{大阪府歳出} + \text{大阪市歳出} + \text{他の市町村歳出}}{\text{大阪府人口}} < \frac{\text{東京都歳出} + \text{23区歳出} + \text{他の市町村歳出}}{\text{東京都人口}}$$

ただし,東京都の歳出6,911,264百万円からは,23区に交付する特別区財政調整の歳出999,976百万円を除外した。

また,地理的条件が異なる島部(2町7村)の歳出も除外した方がよいかもしいが,その場合も結果の数字はほとんど変わらない。

[解説] 人口1人当り歳出の合計額は,(大阪維新の会 2011)にあるように,(A)大阪府 + 大阪市で計算すると,東京都 + 23区より約8万円高い(非効率)。ところが,筆者が,(B)市町村分を含めかつ東京都,大阪府それぞれ全域で計算すると,逆に東京が大阪より約10万円高くなる(非効率)。いったい,どちらの計算方法が妥当なのか。

ここで,東京都(都庁)の1人当り歳出は,都域全体での平均値である。しかし,23特別区の地域では都が基礎自治体の役割の一部を担当するので,都の実際の歳出はこの平均値より大きいはずである。大阪府(府庁)の1人当り歳出も,府域全体での平均値である。しかし,大阪市の地域では,府の広域的役割の一部は市が担当するので,府の実際の歳出はこの平均値より小さいはずである。

このように考えると,(A)の計算方式は,自治体の歳出額を,23特別区の地域について都(都域全体での平均値) + 特別区で算出し,大阪市の地域について府(府域全体での平均値) + 市で算出しているために,その計算結果は見かけ上のもので,東京について実際より小さく,大阪について実際より大きくなっていると推定できる。

(大阪維新の会のマニフェストは,(A)の計算をもとに,東京都をモデルにした大阪都になれば大阪府 + 市よりも歳出を10%程度節約できると主張するが,もしたとえば,東京都庁の1人当り歳出が23区内で都全体での平均値より5%以上大きく,同時に大阪府庁の1人当り歳出が大阪市内で府全体での平均値より5%以上小さければ,その主張は成立しない。そもそも,(A)の計算法は,都や府による広域の歳出値と,23区や大阪市による狭域の歳出値を単純に合計している点に,不整合がある。)

これを補正するためには,東京都,大阪府の全域におけるすべての地方自治体の歳出を合

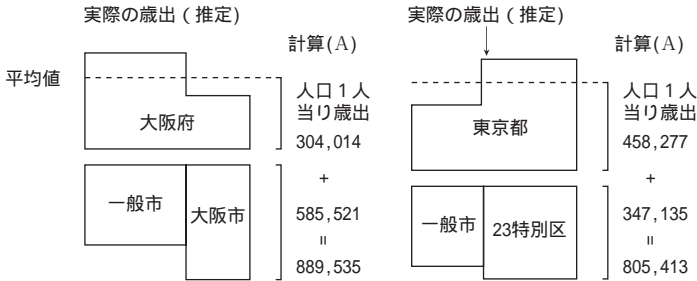
大阪都構想（村上）

計し、全域の人口で割って人口1人あたり金額を計算するべきだと考えられる。そのようにして求めた数字は(B)であり、東京都の全自治体の歳出合計が、大阪府の全自治体の歳出合計を人口1人あたりで10%以上、上回っている。おそらく、東京の都区制度の方が大阪の現行制度より非効率だということになる。

ここで、一般市の部分を見ると、1人当り歳出額（効率性）は、東京でも大阪でも30万円程度で同じである。したがって、東京全体の大阪全体と比べた非効率率、「都+特別区」制度と「府+指定都市」制度の違いから生まれていると推定できるだろう。

なお、本来は、東京23区の範囲での都（都庁）の歳出や、大阪市域の範囲での府（府庁）の歳出の実額をもとに議論すべきだが、そうした統計は作られていないようだ。

大阪維新の会が用いる(A)の計算方式がなぜ不適当なのについての上の説明を、図にするとつぎようになる。金額の数字は、上の表に対応する。



表から読み取れる別の注目すべき事実がある。一般市より事務権限や役割が限られていて「節約」しているはずの東京の特別区が、1人当り歳出では約35万円と、東京や大阪の一般市を上回ることだ。財源の豊かさや、巨大都市ゆえの財政需要という解釈もできるが、旧東京市を特別区に細分化した結果、規模の経済（スケールメリット）が失われ非効率になった可能性もある。後者が原因だとすれば、同様の非効率性が、大阪都構想による大阪市の分割によっても危惧される。

注

- 1) 「自治体統合」とは筆者が作った概念で、道州制構想と、大阪都、中京都など府県と指定都市の再編（府県による指定都市の吸収合併）構想をとともに含む。これらは自治体間の合併の一種だが、2000年代に進んだ市町村合併と違い、大型の広域的自治体がさらに合併する点、当該自治体間の関係が対等ではなく、道州制では国の区割り決定に基づき大都市府県が中心になり、大阪都等では府県が指定都市を飲み込むという形で、自発的な合意によってではなく半強制的に導入され、いわば「支配・被支配」の構造を持つ点が、特徴だと考えられる。また、全体としては集権化構想であるのに、

分権化の側面を宣伝するのも特徴である。

「自治体統合」の功罪については別に論じるが、消滅する自治体・地域の個性や自治・参加が弱まる面と、効率化や行財政能力が強まる面とが考えられる。ただし前者は統合によって決定的に低下するのに対して、後者は、自治体がある適正規模を超えると徐々にしか向上しないだろう。自治体の人口規模拡大による効率性向上の限界は、財政統計の分析(例:村上・佐藤 2009: 225)からうかがえる。道州制の必要性の弱さ、弊害、背景にある政治的思惑、代替案については、(村上 2009)を参照。

- 2) 指定都市制度は、府県から独立した「特別市」をめざした大都市側と、それに反対した府県側との妥協の産物で、そこから生じる曖昧さや問題点もある。近年の地方自治関係者の議論は、指定都市の廃止の方向ではなく、指定都市の自治権の拡大を求め、大都市特例を中核市等に準用する方向で進んできた(真淵 1993)。

- 3) 新聞報道から一例だけあげておく。

大阪都構想について片山総務相は「どちらかといえばネガティブ」と述べ、「自治体の現状ではチェック機能が不足しているという課題がある。規模が大きくなるとチェック能力が落ちるが、いまの巨大な大阪府庁と大阪市役所がひとつになることにも危惧がある」と指摘した。これに対し橋下知事は「大臣は誤解している。大阪都構想は、自治体を大きくするのではなく役割分担をしようとしているだけ。」と語った(産経新聞2011年1月22日)。

なお、知事の発言が報道のとおりだとすれば、「大阪都による役割分担の変更の結果、都=府の権限や機構が格段に大きくなる」という事実を、認めずに隠そうとするもので、知事がしばしば駆使する当意即妙の弁論術の好例だろう。

- 4) 当事者の主張は、インターネットでも調べることができる。橋下知事は地域政党「大阪維新の会」のウェブサイトでも自在に情報・宣伝をしている。

これに対して、大阪市の行政機構が政治的争点に関して情報発信することには制約があるようで、市のホームページで大阪都について調べるには、「市政改革」「地域主権」「成長戦略」などの遠慮がちな見出しから入らなければならない。しかし、とくに「地域主権」コーナーの中の「地域主権改革などに関するよくあるご質問」(大阪市2011)は、大阪都構想の主張に対して反論していて、資料も豊富で参考になる。

本来は、大阪府会、市会での質疑でも、大阪都構想についての見解や情報が蓄積されるべきだろう。

- 5) 冷静に考えるために、「現在の強力な大阪府知事が仮に将来、別の人物に代わることがあっても、ずっと大阪市や堺市の重要問題を知事に任せてしまう大阪都構想で良いのか」という、思考実験をしてみたほうがよい。
- 6) 「大阪都」という構想の名づけ方は、誰のアイデアかは調べていないが、見事だ。以前、経済界が今回の橋下知事と似た府市統合案を提起した（関西経済同友会 2002）が、大阪市を吸収合併した府を「大阪州（グレーター大阪）」と呼んでいて、アピール力が弱かった。おそらく、「都」の意味を首都と理解する常識に制約されていたのだろう。

「大阪都」と言う言葉には、それによって大阪が東京と同じ地位に昇格するという錯覚をもたらす魔力がある。実際には、国も企業も東京「都」を制度上、特別扱っているわけではなく、あくまでも首都かつ最大都市なので重要施設を置くのである。そのことは日本がハワイ真珠湾攻撃をせず（太平洋戦争が起こらず）、東京府と東京市が分かれたままでも、同じだっただろう。逆に大阪が「都」になっても「首都」にならない限りは、大阪の地位は自動的に高まらず、特別な権限を国から認められることもない。かりに橋下知事が、「大阪府がその名前のままで大阪市の高次機能を吸収する」という説明をしたのであれば、これほど支持は集まらなかっただろう。

大阪都構想を支持する意識は、いわば「名を取って実を捨てる」ものだ。大阪人の「現実感覚」にはふさわしくないが、東京に対する劣等感があるとすれば、理解はできる。「都」という魅力的な名称（および重要政策の一元化、特別区への住民参加）を取るかわりに、大阪市と堺市の自治・政策能力という利益と価値を捨てると解釈してよい。しかしながら、地方自治法が定める「都」とは、首都あるいは特に重要な大都市というような意味ではなく、戦時中の導入の経緯（DNA!?)を引き継いで、内部にある大都市に一体性と重要権限を認めない「集権性」に最大の特徴がある（同法281条以下に明記）。大阪や愛知や新潟が「都」の称号を欲しいのなら、代わりに指定都市を廃止分割しなければならないという法制度になっているのであり、それは東京都区制度が既成事実として存在する限りは変えにくい。

言い換えると、「大阪都」というシンボルの採用とその成功によって、推進派の議論は「指定都市である大阪市（と堺市）の存続を許すわけにはいかない」というものになり、硬直化しているとも、背水の陣を敷いたとも言える。

本来は、地方自治法の「都」の意味が修正されれば、議論をより建設的で柔軟に進められる。つまり、「都」を大規模災害等に備えた「第2の首都機能」と再定義し、これを大阪に適用するという考え方だ。これなら、大阪市

を廃止せず、むしろ府と市が協力して進められるかもしれない。ただ、橋下知事には大阪市の廃止に固執するより実質的な動機として、権力集中や大阪市の資産獲得があるようだ(7.)。また、関東圏の大規模災害リスクへの対策は、一部は首都機能の地方分散で進めるとしても、既存の首都諸施設の防護を強める方が現実的・効果的だという意見も強いだろう。

- 7) 「明治維新」という言葉はプラスのイメージを持つが、歴史上は、日本の近代化のための全面的な改革という側面と、そのための中央集権化や「藩閥政治」という側面とを含む。「近代化のための集権化」の行き過ぎは、自由民権運動が対抗勢力として尽力することによって少し緩和されたが、基本的には第2次大戦まで続いた。もちろん、19世紀末の歴史的段階では多くの国々が「近代化のための集権化」を断行する必要があったが、このイメージを21世紀の大阪と日本に当てはめるのは、いささか時代錯誤だ。
- 8) 大阪市や堺市以外の「府下」の住民にとって、大阪都の導入は自分の市町村の廃止にはつながらないが、マイナスがないわけでもない。次のような結果についても、想像力をめぐらしていただきたい。大阪全体の政治権力が知事1人に集中する。これまでのように大阪市や堺市が府と論争することもなくなるので、他の市町村も府＝都への従属を強める。大阪大都市圏の中心都市である大阪市が存在感を弱め、沈滞するかもしれない。これまで府下の住民も利用してきた大阪市の高次施設(市立大学、病院、図書館、文化施設など)が、統廃合されるおそれがある。
- 9) 指定都市、中核市、特例市の権限の比較については、(総務省 2011A; 久保 2003: 166-7, 189) が分かりやすい。
- 10) とはいえ、「東京市」の復活が難しい事情もある。第1は、東京都が反対すると思われること。第2は、「東京市」は、問題を抱えつつもひとたび定着した特別区から自治権を奪うことになること。第3に、旧東京市(23区)の人口は800万人を超え、人口300万人弱の大阪市に比べて、やはり基礎自治体としては大きすぎるのだ。ただ、この人口規模になると、ベルリン都市州やロンドン(GLA)と同じく、東京市を復活させかつ特別区の一定の自治も認めるといった可能性はある。

東京市の復活の困難という事実は、決して旧東京市の廃止や大阪都構想の正しさを裏付けるわけではない。逆に、大阪市や堺市をひとたび特別区に分割すれば、市の復活は難しいことが分かる。大阪都構想は、一般の政策のように「実施して問題があれば中止すればよい」と言うわけにはいかないことを、念頭においていただきたい。

- 11) 東京の地下鉄のうち23区（旧東京市）の外まで延伸しているのは、2路線のみと思われる。都営新宿線は、おもに地下構造で千葉県市川市まで伸びる。東京メトロ東西線は千葉県船橋市まで伸びるが、建設費の安い地上軌道になっている。なお、東京メトロ南北線の埼玉県への延長部分は、別途、第三セクター「埼玉高速鉄道株式会社」が運営する。以上は近年開発された地域で、これに対して古くから都市化し民鉄の路線密度が高い東京西部・西南部では、地下鉄は短く、民鉄との相互乗り入れに移行する。

東京と比べて、大阪では地下鉄と民鉄等との相互乗り入れが少ない（3路線）。その代わりに、原則として山手線の内側に入らない東京の民鉄と違い、大阪では、阪神（2路線）、近鉄、京阪電鉄が都心部まで地下構造で乗り入れている（南海電鉄は「なんば」まで）。したがって、仮に大阪都ができて、採算性を満たす地下鉄を新設・延伸する余地は小さいだろう。

- 12) 世界の主要都市の人口統計は、（総務省統計局：2章；二宮 2010：50-51）で手軽に見ることができる。その際、市域人口と大都市圏人口の区別にご注意いただきたい。また、（村上 2010：256-257）では、別の資料にもとづいて、世界の都市の市域および大都市圏の人口を、市域人口の順に並べている。これによれば、発展途上国の大都市は人口1000万人を超えるものもあるが、先進民主主義国では、人口100～400万人程度の自治体（市）と、必要に応じて大都市圏に対応する広域自治体（県や州）の2種類を設置するのが、常識になっていることが分かる。

- 13) 実質公債費比率の説明は次のとおり。

「当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の〔 〕標準財政規模を基本とした額に対する比率です。借入金（地方債）の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を示す指標ともいえます。」（総務省 2011。ただし〔 〕は筆者が加筆した。）

- 14) 本論説の内容と直接関係するものではないが、ヒトラーの演説技術や極端な情報操作についての（宮田 2002）も参考になる。

- 15) ポピュリズムを、日本政治の文脈の中で考えてみよう。

1990年代以降、衆議院での小選挙比例代表並立制の導入（と一定の市民社会の発展？、無党派層の増大）にもとづき、民主党が伸びて2大政党制の傾向が生まれ（Murakami 2009）、危機感を強めた保守勢力・自民党は、次の4種類の再生戦略を進めることになった。

伝統的保守路線からハト派、リベラル派への転換。すでに90年代初めには保守新党としての日本新党などが登場し、新鮮なイメージと「改革」

を訴え、当時の野党第1党・社会党から支持層を獲得することに成功した。ところが、こうしたリベラルな保守政治家の多くは(たぶん真にリベラルだったので)結果的には民主党に合流し、それを強める。同時に民主党を中道寄りに引き寄せたり、さらに保守化または分裂させる可能性もある。効果を生むことになり、自民党にとってはただちに有利にはならなかった。

ナショナリズムを強調する「改革」。2000年代前半に、小泉首相は靖国神社参拝、安倍首相は「美しい国」論と教育基本法での「愛国心」規定導入などでリーダーシップを示そうとしたが、世論の支持や経済活性化、あるいは外交上の立場の強化にはつながらず、失速しているようだ(村上 2008: 374-375など)。

公明党との選挙協力。特定分野以外で要求を控え、かつ確実な組織票を持つ公明党の支援は、自民党が野党になってからも継続され、選挙での成果を収めている。

新自由主義(小さな政府論)による「改革」。これはしばしば、減税や大型公共事業による、ときには非合理的な「経済再生」手法を訴え、その財源を生み出すために、公務員、地方議会、公営企業などの政府機構の大幅効率化・リストラを訴え、それらの機構を「敵」とみなして攻撃するポピュリズム戦略と重ねて用いられる。政府機構のリストラ構想には、道州制や「大阪都」、「中京都」も含まれる(小さな政府論の語り方の例は、松下政経塾2010)。新自由主義的ポピュリズムは、小泉首相の郵政民営化が有権者の注目を高め選挙で自民党の歴史的な大勝をもたらしたあと、地方の保守系政治家にも広まった。こうしたポピュリズム政党・政治家は、個性が強くまたアピールのために独自の組織を作ることも多いが、自民党の「右」隣、つまり反リベラルの立場なので、自民党と協力する事例がみられる。

以上のうち、保守勢力にとって、と(さらに解釈によっては)の戦略が成功しているように見える。

について、たとえば、2011年4月の統一地方選挙の道府県議会選挙の結果を詳しく見ると(読売新聞2011年4月12日)、民主党の議席は全国合計で334(前回当選者)から346に微増したので、新聞の見出しの「惨敗」は誤解を招く表現である。また、たとえばドイツでは、連邦政府与党が何かと批判され、地方選挙で苦戦するのは一種の「法則」になっている。しかしながら、3つの巨大都市圏において、新自由主義・ポピュリズム勢力が伸びた議会で

は、民主党はかなり議席を減らし惨敗した。具体的には、指定都市議会も含めて掲げると、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、神戸市（以上、みんなの党）、愛知県（河村名古屋市長の地域政党「減税日本」）、大阪府、大阪市、堺市（橋下知事の地域政党「大阪維新の会」）である。（東京都、名古屋市議会選は統一地方選以外の時期に行なわれる。）これらの府県・指定都市では自民党の議席はあまり減らず、有権者のかなりの部分が、民主党から新自由主義・ポピュリズムに投票先を乗り換えたと推定できる。あるいは、民主党支持者が棄権し、これまで投票に行かなかった無党派層がポピュリズムに関心を喚起されたのかもかもしれない（実証研究を要する。）

つまり民主党はとりわけ（自民党等も）、ポピュリズムへの対抗戦略が必要なのだが、もし新自由主義（小さな政府論）の主張を大きく取り入れてしまうと、2大政党としての対抗軸、民主党らしさ、コアの支持基盤を弱めてしまう。逆に、新自由主義を正面から批判するためには、先進国中で税金が安い日本で、財源論を確立しなければならず、むずかしいところだ。なお、ポピュリズムの「強権・独善・非合理」を批判する戦略は、権力に弱い日本の風土の中でも「市民社会」が育っているなら、一定の効果があるだろう。

さて、ポピュリズム（大衆扇動・迎合政治）は、政治リーダーの権威の強調と非合理的の宣伝を特徴とする政治スタイルで（村上 2010：296-309とそこに示した文献）、政治家の側の演説・宣伝・威嚇等の技術と、マスコミを含む社会の側の受容とによって起こると考えられる。後者の受容作用は、政策課題の複雑化と解決方向の不透明化、マスコミや人々の不勉強、伝統的な政党システムが持っていた「左派、右派」などの認識枠組みと政党組織の弱体化によって、強まる。これに関連するのが政治の単純化、たとえば相手のスキャンダルや細かな法律違反ばかり追及しあうような政治や、内閣支持率が1990年代以降、発足時は期待から跳ね上がりしかしまもなく急落するようになったという現象（五十嵐 2010：116-117）だろう。支持率の激変は、新しいものに吟味せず飛びつき、そのあとは政権の活動実績を評価・批判するより「世間の支持率が下がったので自分も支持しない」という同調のメカニズムが働いているのではないか。対抗勢力やマスコミが政治リーダーを批判するとき、その最大の根拠がしばしば政策批判ではなく、世論調査や選挙の低い結果だというのも、考えてみればおかしな話で、つまり自分の判断を放棄しているのだろう。

日本人が「いじめ」や（学生の）「一気飲み」で典型的に示す同調性の高さ、権威への抵抗の弱さ（例、NHK放送文化研究所 2010：73-92）は、ポピュリ

ズムに適合的だと危惧される。一般にも、20世紀には、社会集団から切り離されて個別化し、マスコミ情報や宣伝に流されやすい「大衆」(今村・三島・川崎 2008: 221-223; 日本社会心理学会 2009: 450-451)が作る大衆社会が形成され、ファシズム等の権威的・非合理的政治が台頭したといわれる。

他方で、今日の政治学や社会学では、「市民社会」の成長を指摘する議論が少なくない(川崎・杉田 2006: 10章; ギデンズ 2009: 852-856; 土山 2009: 132-133)。日本の現状を観察しても、自分たちで合理的に考え主体的に行動する「市民」がかなりの規模で存在し、社会的にも認知されて政府や地域からの抑圧や無視は昔ほどではなくなり、各地で市民運動は、まちづくり、地域活性化、景観・自然保護、大規模公共事業や原発建設の抑制など貴重な成果をあげてきた(村上 2003: 59-68)。とはいえ、ポピュリズム政治家の進出という現実を見ると、自分で考えず強いリーダーや非合理的宣伝に従う「大衆」の割合も相当に大きいのではないか。ただ、今日の多くの人々は、私生活では「行列のできる店に並ぶ」反面で、病気の治療法や食品や住宅を吟味するように合理的で主体的な判断もする(NHK放送文化研究所 2010: 161-162)し、会社でも合理性や個性を推奨されるのだから、政治・地方自治などの公共的な問題に限って、強そうなりリーダーにお任せしておこうと判断停止するのもかもしれない。(以上は、意識調査によって実証する必要がある。)

なお、ファシズムや権威主義体制と違い、ポピュリズムは民主主義のルールの中の現象なので限界がある。つまり、一応常識になった「(外国人を含む)人権」「環境」「平和」「福祉」「法律遵守」「民主主義」などの価値を、明らかにポピュリスト政治家が侵害すれば、おそらく世論やマスコミの批判を受けるだろう。したがって、税金を消費しつつ公共性を担う地方自治体、公務員(の労働組合)、国会・地方議員、公営企業などは、ポピュリストが攻撃して大衆を沸かせられる数少ない「敵」なのだ。もちろん、こうした攻撃は、地方自治・地域主権、行政機構の能力、労働組合の活動、議会制民主主義などの価値を侵害する場合があります、批判的な対応も必要になる。

最後に、ポピュリズムにはメリットがあるか、という問題を少し考えておきたい。

ポピュリズムには批判的な見方(例: 山口 2010)が多いが、ポピュリズムの背景に議会制民主主義の機能不全があり、それに対する改革機能を果たしているという一定の評価(吉田 2011: 3章)もある。議会制というシステムが、行政機構と連携し有権者や関係者の意見を反映・調整して、近年も、介護保険、都市整備、景観保全など多くの漸進的な政策発展をもたらしてきた

ことは、しばしば忘れられてしまうが、たしかに有権者や関係者の既得権を抑えるべき財政健全化などの課題に対しては、解決が得意とはいえない。ただ日本の議会制は2000年代に突如機能不全に陥ったわけではなく、議員立法、政権交代、政治主導の試みなど一定のイノベーションもみられる。したがって、ポピュリズムが伸びた背景としては、政府資源の制約、有権者の政治への期待（裏返せば不満）の高まり、政党とのつながりの弱まり、マスコミの報道スタイルの変化、政治家の人気獲得の技法の伝播などが重要だろう。政治行政システムの外から参入することも多いポピュリスト政治家のアピール・扇動技術（ときには「ウソとハッタリ」）に対して、普通の政治家、議会、マスコミの対応能力が立ち遅れているのである。

ポピュリズムは日本だけの現象ではないが、英国サッチャー首相のように既存の議会制と政党を前提に活動したケースや、フランスやイタリアのように対抗勢力も選挙で互角に争っているケースとは、日本の場合かなり違っているのではないか。

ポピュリスト政治家は、議会制民主主義に好意的ではない。河村名古屋市長は市議会を主要な「敵」として攻撃してきた。橋下大阪府知事は、「国会議員から一国のリーダーを選ぶ権限、人事権を国民の下に取り戻す運動が我が国に最も必要な政治運動だ」と述べている（毎日新聞2011年5月10日）。この論理は、民主主義の意味を有権者が「優れた」リーダー1人を選ぶことに単純化し、民主主義の名のもとにリーダーへの権力集中を図っているとも言える。この論理は、現行制度のもとで、有権者が一定数の有能な議員と政治的立場や政策の集合体としての政党を選び、多数派の党が議論により首相を選ぶが、議会選挙で大敗したり世論の支持が極度に下がれば首相は任期途中でも交替するという、慎重かつダイナミックな過程を視野に入れない。地方自治体のポピュリズム首長のおかげで認識しやすくなったことだが、今日の日本では、政治リーダーを直接選挙制度にすると、人気投票になったり、選ばれたリーダーが独善的になっても批判しにくい、議会と衝突したり議会がリーダーを統制できないといった結果がしばしば起きている。自治体ではともかく、それがもし国のレベルで起これば、深刻な混乱と被害を生み出すだろう。リーダーシップと多元的な議論は民主主義にとってともに大切で、2つのバランスが肝要だ。

ポピュリズムを擁護しようとするなら、「ポピュリズムは自己制御能力を持つか」「バランスに配慮する合理的なポピュリズムは成立しうるか」という問いに対して、肯定的な答えができればならない。

かりにポピュリズムの概念を大幅に拡大して、「人々の期待・不満・不安に敏感に反応する政治」だと考えると、たとえば、2011年の東日本大震災による福島原発の深刻な事故のあと、異例の予防措置として、菅首相が浜岡原発の運転停止を中部電力に要請した事例が該当するだろう。この事例は、「東海地震に十分耐えられるよう防潮堤の設置など中長期の対策が完成するまで」という限定つきで、かつ発電能力の不足に対応するための計算もなされているようなので（毎日新聞2011年5月7日）、バランスと自己抑制があるといえそうだ。一般論として、政治主導と、専門的な合理性や議会等における合意形成とを両立させることは、十分に可能であることが分かる。

しかし、この小論で大阪都構想について観察したように、「敵」（ここでは大阪市役所）を設定して攻撃・排除するタイプのポピュリズムは、反対意見つまり「敵」の主張に耳を傾ける必要を認めないので、当然、一面的で非合理的な思考に陥りやすい。また、個別の政策を苦勞して調整し改善するよりも、大きな夢と敵への攻撃で人々の感情にアピールする方が人気が高まるという成功を一度味わってしまうと、そこから理性への名誉ある撤退ができるだろうか。ケーススタディを増やして研究すべきだが、「攻撃型」ポピュリズムは、自己制御能力が備わりにくいように思える。その極めて極端な例が、ドイツの経済危機のなかで、ベルサイユ体制、ユダヤ人、議会制、社会主義を攻撃し、（ほぼ）選挙を通じて政権を握ったヒトラーだった。

国際的な相互依存が強い今日、そこまでの危険はないだろうが、筆者は行法学とともに公共政策について教育・研究していることもあって、「主権を持つ人々が拍手を送るならば、一方的な宣伝と非合理的な意思決定にもとづく政策でも適切だ」という見解には、なかなか同意できない。

- 16) 首長と地方議会の関係を詳細に研究した（砂原 2011）は、改革・変化を生み出す首長と現状維持に傾く議会という対比を証明し、両者ともに一長一短があるとの見解のようだ。ただ、大阪都を研究した印象では「改革・変化」にもピンからキリまでであるので、合理的・合意志向の変化と非合理的で独断志向の変化とを何らかの基準で区別し、それぞれにおける首長、議会の条件を探ってみることができないかという、願いを持っている（規範論的視点が実証研究を妨げないとすれば、の話である）。

参 考 文 献

- *（村上 2010）で示した文献も参考にしたが、原則としてここには掲げていない。

* 新聞記事からの引用は、本文中に示した。

- 五十嵐暁朗『日本政治論』岩波書店，2010年
- 今村仁司・三島憲一・川崎修編『岩波社会思想事典』岩波書店，2008年
- 上山信一『大阪維新 橋下改革が日本を変える』角川 SS コミュニケーションズ，2010年
- NHK 放送文化研究所編『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「マニフェスト もう1つの首都機能」2011年，同会ウェブサイト（<http://oneosaka.jp/pdf/manifest.pdf>）
- 大阪市「地域主権改革などに関するよくあるご質問（Q & A 集）」2011年，同市ウェブサイト（<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000110632.html>）
- 大阪市都市計画局編『大阪市勢要覧』2010年
- 大阪市政調査会『市政研究』169号（特集：橋下大阪府政を考える），2010年
- 大阪市政調査会「大阪都構想 解説と Q & A」2011年，同会ウェブサイト
- 大阪自治体問題研究所編『「大阪維新」改革を問う 住民のいのち・くらしを守る自治体の役割』せせらぎ出版，2011年
- 大阪府『大阪府統計年鑑』ウェブサイト
- 大杉 覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』761号，2011年
- 大森 彌「『大阪都』構想と都区制度」『自治実務セミナー』575号，2010年
- 川崎 修・杉田 敦編『現代政治理論』有斐閣，2006年
- 関西経済同友会（地域主権・NPO 委員会）「関西活性化のために大阪府と市の統合を」2002年，同会ウェブサイト
- ギデンズ，アンソニー（松尾精文・翻訳）『社会学』第5版，而立書房，2009年
- 久保信保『最新地方自治法講座10 地方公共団体のあり方と市町村合併』ぎょうせい，2003年
- 澤井 勝「大阪府市統合と地域主権」『フォーラムおおさか』2010年7月号
- 砂原庸介『地方政府の民主主義 財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣，2011年
- 総務省「市町村財政比較分析表」2010年および2011年，同省ウェブサイト（<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/bunsekihyo.html>）
- 総務省「地方公共団体の区分」2011年（=2011A），同省ウェブサイト（<http://>

www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)

総務省統計局『世界の統計』毎年、総務省ウェブサイトでも閲覧可

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

高寄昇三『虚構・大阪都構想への反論 橋下ポピュリズムと都市主権の対決』公人の友社, 2010年 (= 2010A)

土山希美枝「市民と行政」(村上・佐藤編2009)

津金沢聡広・佐藤卓己編『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房, 2003年

東京都『東京都統計年鑑』ウェブサイト

土岐 寛・平石正美・石見 豊『地方自治と政策展開』北樹出版, 2003年

日経リサーチ「大阪都, 実現したら, どうなる? 地域ブランド調査から」
2011年, 同ウェブサイト (<http://www.nikkei-r.co.jp/column/hits/2011/04/post-40.html>)

二宮健二編『地理統計要覧2010年版』二宮書店, 2010年

日本社会心理学会編『社会心理学事典』丸善株式会社, 2009年

橋下 徹『まっとう勝負!』小学館, 2006年

廣田全男他編『大都市制度の現状と再編課題 横浜市の場合』学文社, 2009年

松下政経塾『松下政経塾講義ベストセレクション 地方自治編』国政情報センター, 2010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「大都市制度改革の展望」大阪市政調査会編『新・都市自治論 魅力ある都市を目指して』ぎょうせい, 1993年

真山達志「大都市のあり方をめぐる議論」『月刊自治研』2011年3号

宮田光雄『ナチ・ドイツと言語 ヒトラー演説から民衆の悪夢まで』岩波書店, 2002年

宮本憲一・加茂利男他『「大阪都構想」を越えて 問われる日本の民主主義と地方自治』公人の友社, 2011年

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「公共性について」『立命館法学』2007年6号, 2008年

Murakami, Hiroshi, The Changing Party System in Japan 1993-2007, in:

大阪都構想（村上）

“Ritsumeikan Law Review”, 2009

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発の夢を見るか 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

村上 弘「『大阪都』の基礎研究 橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命
館法学』2010年3号，2010年，インターネットでも閲覧可

山口二郎『ポピュリズムへの反撃 現代民主主義復活の条件』角川書店，
2010年

吉田 徹『ポピュリズムを考える 民主主義への再入門』NHK 出版，2011年

吉富有治『橋下 徹 改革者が壊し屋か 大阪都構想のゆくえ』中央公論新社，
2011年