

大阪都構想(大阪市・堺市廃止)の極端化に 新聞はどう対応したか

「府」の名称のままの柔軟な改革を検討する

村上 弘*

「大阪都が発足したそうよ。」

「でも、日本地図の府県名は「大阪」のままだ……。

あっ、大阪市と堺市が、地図から消えている。」

【予想される会話】

目 次

1. 大阪都(大阪市・堺市廃止)問題と、2011年11月の知事・市長選挙
2. 大阪都、指定都市、特別市、およびポピュリズム
3. 大阪都に関する「重要な情報」の発信状況
4. 知事・市長選挙の時期の新聞記事の分析
5. 世論調査の結果は、質問文によってどの程度変わるか
(予備的なアンケート調査)
6. 結論 日本の「脆弱な民主主義」と多少の制度論
7. 政治家の方へ 「威嚇の政治」と議論の確保、「府」の名称
のまま堺市を残す等の修正案
8. マスコミの方へ 調査分析力と非公式情報の尊重
資料「選挙公報」

大阪都構想(大阪市・堺市の廃止等の構想)は、二重行政の効率化と集中的な成長戦略によって大阪を再生させる構想だと、夢と期待を寄せる人

* むらかみ・ひろし 立命館大学法学部教授

も多い。しかし別の視点から見れば、2つの指定都市を府＝都に吸収する、つまり伝統ある2つの都市の「地域主権」と自治と貴重な政策力を否定する構想であり、大阪の単一化と衰退の悲劇である。

今回の研究は、大阪都の制度とメリット、デメリットについてまとめた解説書（澤井・村上ほか 2011）や論文（村上 2010A；2011）に続いて、2011年秋の知事・大阪市長選挙における議論、とくに情報の質と量に焦点を当てる。大阪都構想の単純化された情報発信に対して、マスコミは調査研究能力と中立性を十分発揮できなかったのではないか、という問いである。

最近気づいたのだが、「都」の名称が、大阪都構想の単純化・極端化を生んでいる。つまり、この名称のゆえに分かったような気分になり、詳しい説明や検討がおろそかになる。同時に、東京都の制度が準拠枠または「呪縛」になるため、70年前の戦時体制下の「東京市を廃止し都が吸収する」という極端な、国際標準から外れた変革を、21世紀の大阪でも進めなければならない。そこで、本稿では、「府」の名称のまま柔軟な府・大阪市統合を進める（堺市は残す）という修正案についても、力を入れて論じたい（本文の2.4.5.7.を参照）。

1. 大阪都（大阪市・堺市廃止）問題と、 2011年11月の知事・市長選挙

大阪都問題を最大の争点とした2011年11月の大阪府知事・大阪市長の同日選挙（ダブル選）では、いずれも大阪都の推進派が6割弱、反対派が4割強の票を集めた（図表1）。推進派である「大阪維新の会」（以下、維新の会と書く）が、反対派である民主・自民（市長選挙では共産も）の連合に勝利し、かなりのマスコミはこれを「圧勝」と誤って報道したが、反対票もかなりあり、「民意」¹⁾は2つに分かれたというべきだろう。

大阪府知事から市長に立候補し当選した橋下氏の得票率は約59%で、7

図表1 2011年11月27日の知事・市長選挙での得票率 (%)

	大阪都構想に賛成 (大阪維新の会)	大阪都構想に反対 (民主, 自民, 共産)	
大阪市 市長選挙	橋下(前府知事) 59.0	平松(現大阪市長) 41.0	
大阪府 知事選挙	松井(前府会議員) 54.7	倉田(前池田市長) 32.8 梅田(弁護士) 9.7	その他 2.8

[注] 府知事選挙は上位得票者のみ。敬称略。

割の支持率(村上 2010:304)を誇っていた時期から見ると、その専制的な政治スタイルへの批判等が多少増えたかもしれない。それでも、現職市長の平松氏にく(橋下氏も現職知事なので同条件だが)明確に差をつけることができたのは、大阪都等の争点に対する有権者の反応が決め手だったと思われる²⁾。

ただし、大阪都によって自分の住む市が消滅するわけではない府下を中心とする知事選挙でも、推進派(松井氏)への支持は55%にとどまったことも、注目される。今後、大阪都という特定 이슈に絞った住民投票等で、逆転する可能性もないわけではない。

選挙のあと、市長と知事の2つのポストを手に入れた維新の会と橋下氏は、長の行政権限(公務員や予算に関する権限など)と情報発信力を活用し、また集票力を誇示して大阪と国の政治家の支持を確保し、反対を抑える動きに出ている。

2011年12月27日には、橋下市長と松井知事のもとで「大阪府市統合本部」が設置され、大阪都構想の具体化を進めるとともに、府市の広域行政や二重行政にも解決策を打ち出すことになった。ここでは、多様な意見を持つ議員や専門家等は除外され、どの段階で議会に諮るのかという問題もある。条例事項の変更については議会の承認が必要だし、審議内容の情報公開も気になるが、府市の協議機関の設置自体は望ましいことだ。

場合によっては、協議の結果、大阪府と大阪市が併存する現行制度のマ

イナス面が改善され、大阪都構想（大阪市等の廃止）に進む必要がなくなるかもしれないし、少なくとも堺市は政令指定都市として残せるかもしれない。ただ、大阪都構想には、大阪の再生以外の非公式な意図（図表2の注を参照）があるという推測が不幸にも当たっているならば、それは引き続き推進されるだろうが、同構想を絶対化、自己目的化せず、柔軟なベストの選択を行うべきだ。

2011年にはまず4月に統一地方選挙があり、大阪・堺の両市会で、維新の会は第1党に躍進したが過半数は取れなかったため、これも別の民意の反映だといえなくもない。今回は知事と市長にだれを選ぶかという選挙なので、橋下氏への人気がより働いた面もある。いずれにせよ、大阪都は非常に重要で、2つの市の廃止は元に戻しにくい制度変更なので、手続きを考えても、今後も1～2回は「民意」を確認する機会が持たれ、その間に議論と、政治家と市民の「勉強」が進むことが、望ましい。

大阪都構想をめぐる主な論点を、図表2にまとめておく。制度改変のスケールが巨大であるだけに、メリットの主張は熱がこもるが、デメリットへの不安もあり、また指定都市を壊さないもっと穏やかな方法（代替案）はないのかという「必要性」への疑問もある。後述のように、今回の選挙での報道や議論は、はるかに簡素かつ一方的なものだった。説明し、議論すべき点は数多く残っている。

とくに地方自治の専門家、実務家レベルでは慎重論が強く、また今回の選挙でも大阪都の内容とマイナス効果の予測が説明されなかったことを考えると、決着したと見るべきではない。大阪にいくつかの特別な事情があることは知っているが、苦勞して「昇格」を目指す都市も多い「名誉ある」政令指定都市が消えてなくなり、自分たちが指定都市の「市民」から、地図にも載りにくい「区民」にいわば2段階格下げされる「大阪都」を喜ぶ人がそんなに多いとは、なかなか信じられない。

大阪の経済界にも、橋下氏の「敵を攻めて人気を得る『けんかパフォーマンス』ばかり」の政治では大阪は衰退する、という覚めた意見もある

図表2 大阪都(大阪市・堺市の廃止等)構想をめぐる論点の要約

	賛成論(メリット, 必要性)	反対論(デメリット, 不必要性)
都構想の重点	大阪市, 堺市を特別区に分割し, 住民に近づける(分権化, 市役所の既得権の解体)。広域行政を都に一元化する。	大阪市, 堺市を廃止し, 重要権限・施設を都=府が奪う(集権化, ぼったくり)。「広域行政」を拡大解釈し, 重要機能はすべて都が独占することになる。
広域行政成長戦略	都に一元化し, 開空アクセス地下鉄, 地下高速道路, カジノ, 港湾一元化など大型投資を集中的に進めて国際競争に勝つ。	大阪都が唱える成長戦略は, 数例だけ。真に必要な大型投資は府市協力・分担で。2つの指定都市の政策力や大型施設, 地図上の地名が消え, 地域を衰退させる。
府市の二重行政(大学, 図書館, 病院, 水道等)	ムダが多く, 全面的に整理削減。公務員を減らし跡地も売却等して成長戦略の原資に充てられる。	巨大都市では大型施設への需要があり, 削減はサービスを下げる。ムダは府市で協議して整理。大阪都になると, 8つの特別区と同種政策で「8重行政」になり, 非効率。
住民参加民主主義	2市の行政区が特別区という自治体になり, 区長の公選制で充実。「民意」を体現する都知事がリーダーシップを発揮。議会もあるので, 独裁にはならない。	区長公選にはメリットもあるが, その結果, 市が廃止され市長が選べなくなり, 都市の重要問題も市民で決められなくなるなら, デメリットが上回る。都知事は少数意見を無視し, 集権化で対抗勢力も弱まり, 独裁につながる。
政令指定都市制度への評価	府県と対立・重複し, 二重行政や成長戦略の分立が起こり, 弊害。基礎自治体としては大きすぎる。したがって, 東京市を廃止し広域行政を都に一元化した東京都のモデルを理想と考えるが, 大阪では特別区は中核市並みに強めて適用する。	府県のなかで大都市に活躍させる制度で, 海外にも例が多い。行政区を分け, 基礎自治体としても一般市同様に機能している。ムダな二重行政や成長戦略は, 府県と市の常設協議機関で情報公開して改善。東京都の制度は, 戦争遂行のために東京市の自治を廃止したもので異例。堺市と府の間には二重行政はなく市を廃止する必要はない。

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

国との関係	大阪都になると、知事の国への発言力が増す。	現在は、指定都市の市長も直接に国と交渉できるが、それが不可能になる。
大阪が「都」になる意味	大阪が副首都機能を獲得し、2つの「都」が日本経済を引っ張る。	都道府県は同格で、実益はない。国から権限等が分権化されるわけでもない。大阪の副首都機能が必要なら、府と市が分かれていても置ける。

[注] 筆者が、これまでの研究（澤井・村上ほか2011）や大阪維新の会のウェブサイトなどをもとに、コンパクトにまとめた。なお、大阪都の賛成・推進派には、他に次のような思惑（メリット）があるようだ。東京に追いつきたい大阪人への選挙でのアピール（「大阪都」というスローガンなしには、大阪維新の会の結成自体も、橋下知事の市長選挙への立候補も不可能だった）、今後の国政進出の旗印。さらに、大阪都設置後の都知事への権力集中、大量の公共事業、大阪府・市の労組の弱体化（組織再編に伴う再雇用を利用した職員選別）

また、「都」の名称を採用したために、東京にならって指定都市の廃止分割が不可欠になり、制度設計が極端化した面もある。

（朝日新聞大阪本社版 2011年11月28日）

もちろん、大阪都構想への漠然とした期待を表明した「民意」が6割弱に達したのだから、同構想を本格的に検討することは避けがたい。しかし、大阪都の正確な内容と、その必要性の存否、デメリット、代替案、海外の制度との比較などについて、維新の会に民主、自民などの全国政党（既存政党）も加わって議論は続けるべきだろうし、政党やマスコミが相当に萎縮しない限りは実際に続く可能性もある。

賛否の意見が、一般市民と地方自治の研究者とでかなり食い違うのも、大阪都問題の特徴だ。

有権者のレベルでは、世論調査で賛成が反対を一定上回るが、内容は依然として知られていない。選挙直前のある世論調査では、大阪都構想の「内容まで理解している」人は34%にとどまった（日本経済新聞大阪本社版 2011年11月21日）。これは、大阪都が多面的で複雑なテーマであること、マスコミも十分理解していないこと、推進派からの情報がおそらくマイナス面を隠そうとしてあいまいにされていることが原因だと、筆者は考えて

いる。

新聞報道のスタンスについては、この論文でデータを示す。インターネットで個人で意見を述べる人は、反対論が多いようだ。また、両派のウェブサイトがある。大阪の大書店に並ぶ関連書を見ると(2011年12月現在)、大阪都を含む橋下氏の政治に対しては、反対の本が賛成を上回る。同じように、地方自治研究者の中で意見を述べる人は、大都市の自治権や政策力を重視するために、大阪市等を廃止してしまう大阪都構想には批判が多い。地方自治体の首長のあいだでも、賛同は少ない³⁾。ただし、何人かの中央官僚出身の研究者や評論家は、経済活性化や効率化の観点から、橋下氏をブレインとして支えている。

なお、近畿の地方議員、国会議員や首長には、今後、大阪都に反対すると選挙で「刺客」を立てるという橋下氏の威嚇を受けて、構想への反対を明言できない雰囲気生まれることが、憂慮される。大阪都批判が「タブー」になるとすれば、民主主義に欠かせない自由な議論と少数意見の尊重にとって異例の危機だが、橋下氏の脅しの戦術だけでなく、維新の会にやや条件反射的に(候補者がだれであっても)多数の票を与える大阪人が生み出した、深刻な問題だ。

これまで、大阪都の制度設計、メリット、デメリット、国際比較等について研究してきた(村上2010A; 2011; 澤井・村上ほか 2011: 1章)。筆者の結論は、大阪都は、効率性の面ではメリットとデメリットがあるが、大都市(指定都市)の地方自治や政策力を廃止・解体し、また都知事に権力集中させる点ではデメリットが多い。また指定都市である大阪市と堺市の廃止は、都市には(広域自治体とは別に)全体を統括する市役所を置くという国際常識や、地方分権の流れにも反している、というものだ。この要約は、図表2を参照していただきたい。

しかし、大阪都の欠陥は、その内容にだけあるのではない。大阪都を議論するプロセスにも、ある意味では内容面以上に深刻な問題が見られる。

第1に、制度内容について、大阪市と堺市の廃止、両市の重要権限や施

設が都に吸い上げられ住民から遠くなることが、説明されていない。第2に、デメリットについても説明がない。これらの点は、3.で述べる。

第3に、代替案との比較がなされず、大阪都が唯一の解決策として宣伝されている。大阪都構想は本来あくまでも二重行政等の問題を解決する目的のための手段に過ぎず、自己目的化してはならない。同じ目的を達成するために、現在の指定都市制度の改良（2.（1））などの代替案と、メリット、デメリットを比較して判断するべきだ。

第4に、普通の政治家は自分の提案を説明し説得しようとするが、橋下氏は、反対する公務員には「不利な扱いをする」と、また市長や政治家には「選挙で刺客を立てる」と脅す。「威嚇の政治」⁴⁾または一種の「恐怖政治」（大阪自治体問題研究所 2011：20-21）と言うべきスタイルだ。

さて、以上は橋下氏と維新の会の戦略なので、批評はできても変えられない。しかし、大阪の地域社会における議論のスタイルは、改善できるかもしれない。そこでは、情報の流れが重要になる。

繰り返しになるが、2011年の知事・市長ダブル選挙は一定の接戦であり、勝負を分けた要因の1つは、大阪都構想についての情報合戦だったと思われる。

そのなかで、テレビ報道に次いで影響力が大きい（明るい選挙推進協議会 2010：14-15；日本新聞協会 2010）新聞は、全体として、大阪都を積極的に支持・賞賛したわけではないが、大阪都についてのマイナスの情報はあまり伝えなかったというのが、この論文で検証したい仮説である。その原因についても、考えてみたい。マイナスの情報の不足が、大阪都への支持を高め、結果的に橋下氏に有利に作用したと考えられる。

この論文は、まず大阪都構想を考えるための視点のうちいくつかを、これまでの筆者の研究を要約し追加する形で紹介する（2.）。そのあと、大阪都をめぐる両派の情報発信を比較し（3.）、さらに新聞の報道の偏り（4.）および世論調査の問題点（作為・不作為を含む）（5.）を、選挙直前の記事の分析を通じて測定し、それが発生するメカニズムを検討したい。

2. 大阪都，指定都市，特別市，およびポピュリズム

大阪都構想は，信じる人にとっては夢の大きいテーマだが，自治と政策の重要なツールである指定都市（政令指定都市，政令市とも言う）の2市が廃止解体される問題を直視するなら，「ダークサイド」のテーマだ。

他方で，政治学，地方自治論，都市政策のさまざまな研究分野に関連し，思考材料を与えてくれる刺激的なテーマでもあり，各方面からの研究が期待される。（政治学者にとっては，1930年代のドイツ政治史等を学ぶための，疑似体験を与えてくれる。）そのうち，大阪都構想の制度や根拠，代替案についての筆者の研究のまとめと，ポピュリズムと有権者の意識，マスコミの機能に関する簡単なコメントを，この論文の前提として，述べておきたい⁵⁾。

(1) 大都市制度とその改革

大阪都構想

指定都市という制度に対する全面的否定である。少なくとも，大阪市と堺市については，廃止のうえその重要機能を府＝都に吸収する，集権的な構想となっている。

マスコミは，「維新の会に説明を求めたい」という態度を取ることが多いが，不利な情報は説明されないだろうから，自分で調査研究するしかない。東京都を参考に論理的推論を行えば，割合簡単に，次のような制度の枠組みを予想できる。

- ・大阪市と堺市は，廃止され消滅する（1943年，東京都が導入されて東京市は廃止された）。
- ・大阪府は存続し，名前が「都」に代わるにすぎず，存続し権限を拡大する。「大阪府も廃止される」という維新の会の説明は，明らかに誤り⁶⁾で，かつ大阪都構想の内容をあいまいにするので避けるべきだ。

- 2つの市域は、10程度の特別区に分割される。2つの市の権限・資産のうち、特別区に移らず大阪都に吸い上げられる部分は、「指定都市の権限マイナス中核市の権限」（参照，総務省 2012），および「狭い特別市では受け持てない大型の施設等」となり，かなりの規模に上る。実際には，特別区は県庁所在地などの中核市と並ぶ力は持てず，面積も中核市の基準（地方自治法252条の2）よりもはるかに狭く，一般市と同じ程度に「格下げ」されるだろう。財源面でも，特別区間で税収の格差が大きく，東京と同じく都による財政調整が必要になるので，中核市並みの税源は持ちえない。つまり，「中核市並みの特別区」は，羊頭狗肉の可能性が大きい。
- 特別区には，2つの市の基礎的な権限や施設が，移される。特別区は公選の区長を持つ自治体になるので，それにふさわしい議会，諸施設が必要になる。このコストはかなり非効率になる。

（以上の改変構想のうち，維新の会とマスコミがどの部分を有権者に伝えたかは，3.と4.で記録する。）

東京について，「戦前の都政の残影を引きずる集権的な都区関係」が問題にされ，一部に東京市の復活構想が唱えられるような状況（佐々木 2011：7章）を，大阪もまねようというわけだ。

それはともかく，この東京モデルの修正版を，現行の指定都市制度（の改良）などの代替案と比べて，検討する（例：村上 2011：資料A）というのが，合理的な政策立案（参照，秋吉・伊藤・北山 2010：126-128）であるはずだ。維新の会は残念ながら，「初めに大阪都ありき」で，こうした代替案の情報や，国際比較，大阪都のデメリットは示してくれない。ただ，現行の指定都市制度に対する問題点の指摘は明快で，おもに3点ある。

- 府県等との二重行政が非効率。
- 府県との間で成長戦略等の政策が分散し，弱くなる。
- 指定都市の規模は大きすぎるので，公選区長のもとで一定の権限を持つ特別区への分割が必要。

しかし、問題点があるからといって指定都市の廃止まで飛躍するのは乱暴で、3点の指摘に対して反論の可能性も十分あり(図表2)、本格的な議論はこれからだろう。

大都市制度の3つの選択肢を比べるイメージ図は、(村上2011:579; 澤井・村上ほか2011:33)を見ていただきたい。

3つのうち、「大阪都(大阪・堺市廃止)構想」(や中京都構想)は、変量化量こそ大きく勢いがあるが、私見では、上の合理性の定義からはかなり遠い。何よりもそれは、政令指定都市の大阪、堺を廃止し府が吸収する、大都市の「地域主権」の否定だ。前の図表2のような反対論やデメリットも多いのにそれを無視し、議論の対象としない。大阪都構想の問題提起自体には重要なものもあると思うが、そこから2つの市の廃止に至る論理は、大きな飛躍になっている((2)を参照。)これは、「都」という名称に引きずられ、旧東京市と同様、大阪も堺も特別区に分割しなければならないという制度的拘束があるからではないか。

にもかかわらず、社会やマスコミの一部には、「改革」「維新」という言葉のように、変化それ自体を無批判的に良しとする雰囲気がある。「(ある程度)良いものは守る」という主張も、あってよいはずだが、勢いが無い。さすがに日本国憲法については、2000年代前半の改憲論は、総合的に見て適切な現行憲法を守ろうとする意見を覆せなかった。歴史的な街並みも、自然景観も、守られるようになってきた。しかし大阪都は、内容があいまいで論理的に考えにくくても、「よう分からんけど、橋下さんなら大阪を変えてくれるやろ」という庶民の気持ち(同趣旨:毎日新聞大阪本社版2011年12月9日)にフィットしやすい⁷⁾。

指定都市制度

指摘される問題点もあるが、大都市の自治と政策展開のために十分機能している。府県並みの人口を持つ大都市の行財政能力を活用して大都市を一体的に運営する制度で、広域的な政策能力も高く、行政区では基礎的な

住民サービスを提供する。府県より住民に近く（補完性の原理）、かつ府県から独立せず、相互協力もできる（真淵 2009：388-389；松本 2011：14章；村上 2011：578-581）。国際的にみても、大都市自治体に一般市より強い権限を与える指定都市に似た制度は、少なくとも、ドイツ、アメリカ、フランスに存在する（澤井・村上ほか 2011：33；参照、指定都市市長会 2010）。

「指定都市制度の改良」、つまり制度の機能やメリットを維持しつつ、不合理な部分を改良する改革ができれば、変化は中規模だが、合理性は高まるだろう。ムダな二重行政と成長戦略の分立、さらに区への分権と住民参加は、橋下氏が大阪市を批判するポイントであり、いわば政令指定都市のアキレス腱だ。これらの弱点について京都、神戸、横浜などの市は府県との協議機関（または広域連合）を常設して改善に努め、そうした機関の設置を地方自治法で制度化するよう国に求め⁸⁾、「大阪都」の極端な一元化思想から自治を守るべきだ。住民参加も、指定都市自体を壊さない範囲でもかなりの改善が可能だろう（参考、幸田 2009）。

特別市（特別自治市）構想

特別自治市構想（指定都市市長会 2011）は、大都市が府県から独立するというもので、大都市を府県が呑み込む大阪都と対極にある。大都市内部の問題はすべて特別市の管轄になるので、二重行政はなくなる。大都市自治権や税収が拡大し、大阪都構想と比べると自治を壊す「変化量」が小さい。しかし、府県の警察をどうするのか、府県の協力なしに市だけで成長戦略等の重要政策を実行できるか、周辺地域とその住民に支えられる大都市経済からの税収を大都市が独占してもよいか、特別市と府県の紛争の調整は国が行うのか、など難点が多い。政治的にも、府県は特別市域では税金が徴収できなくなり（指定都市市長会 2011）、府県庁舎などの施設設置、議員の選出もできなくなり、大紛争になるだろう。海外に特別市の例はあるが、ロンドン、ベルリン、ウィーン、パリ、ソウル、台北など首都

クラスのとくに有力な都市が多い(参照, European Union 2012)。

この構想は, 政治的判断を誤っているように思える。府県の反対を押し切り, また大阪都への一元化をかなり支持するような効率化志向の世論を説得して(府県と市での住民投票が必要), 実現可能なのだろうか。さらに, 特別市構想は府県を廃止する道州制を暗黙の前提にしているが, 道州制になると特別市も州の管轄に服するので, 結局は独立性を失い意味がなくなる。おそらく, 今の府県に対する交渉よりも市側の立場が弱くなるだろう。

したがって, この特別市も, 変化量は大きく, 合理性は低い。むしろ, で述べた現行制度の改善を府県と協力して進め, 大都市自治を大阪都の「思想」から守ることが, 緊急の課題ではないか。

(2) 広域行政, 二重行政, 「良い二重行政」, 自治, 政策エンジン

指定都市を廃止し大阪府に吸収する大阪都構想は, 「広域行政」の一元化と「二重行政」の整理削減をおもな根拠とする。そこから飛躍して, 大阪・堺市の重要な権限や施設を, 府=都が取り上げるわけだ。さらに論理は第2段の飛躍をして, 両市を廃止すべきだという結論に至る。まず, これまで2つの市が市民の税金や寄付で築き上げた「財産」である施設等を, 市民から遠い都が取得し(いわば都が市から「ぼったくり」), 場合によっては廃止することが許されるのか, という疑問が起こる。

また, 2つの概念は政治宣伝のなかで, かなり無批判的に, 拡大解釈されるようになってしまった。

「広域行政」は, 市域の外や大阪府全体に関連する政策という意味だ(地方自治法2条5項を参照。松本 2011: 104)。

一昨年(2010年)の段階では, 維新の会の文書(村上 2010A: 242-244に抄録)は「成長戦略」を強調していたが, 実は具体的メニューは少なかった。関西はすでにインフラの蓄積があるので, 今後, 都への一元化で建設しようとするのは, 地下高速道路1路線, 関空アクセス地下鉄1路線くらいしかなく(参照, 大阪維新の会 2011B), 後者は堺筋線ルートも存

在し、当面まず JR 快速の停車駅減を優先すべきだ。WTC に都庁舎を移す構想は、大震災による警告を受けて断念された。大阪都構想は企業誘致の目的も掲げてきたが、現実には企業誘致のための「総合特区」は、府県と指定都市の共同申請でも国に認められている（毎日新聞大阪本社版 2011年12月23日）。おそらくそうした事情のために、今回（2011年秋）の選挙の際、維新の会は「広域行政」という言葉に置き換え、それを都に一元化し、効率化することを力説する（橋下・堺屋 2011：201-225）。成長戦略という看板だけは維持しつつも、内容は弱め、むしろ効率化路線に傾斜したように見える。

しかし、広域政策という概念は、成長戦略よりも拡大解釈されている（参照、橋下・堺屋 2011：30）。

大阪都が吸収しようとしている大阪市（堺市もこれに準ずる）の大型政策を分類すると、第1に、府下を直接対象にするものは、地下鉄の一部郊外路線と、府全体の高速道路ネットワークの中核が市内を貫通することくらいではないか。これに府が強い関心を持つことは正当だが、市から権限を取り上げるのであれば費用も出すべきだ。また、府市の協議と適正な費用分担で整備することも可能で、これまではそうしてきた（澤井・村上ほか 2011：29-30）。

第2は、市内を直接の対象とするが、間接的な効果が市外に及ぶ政策。大阪市や堺市の美術館、博物館、動物園、図書館、大学、中之島公園などは、たしかに市民以外の利用者も多い。しかし、施設の利用者、観光客、ビジネス客が市外から多く集まる市は、その施設を府県に譲れというのはおかしい。むしろ、市外からも多くの人に来てくれるという事実が、その市の政策の励みになるのだ。とくに観光、文化政策やまちづくりは、地域への理解や、住民との結びつきも大切で、府県レベルでは遠くてむずかしい。それなのに、大阪市・堺市はこうした施設を放棄して府＝都に任せるべきだという都構想は、金の卵を産むニワトリから、一挙に卵を取り出す愚行だ。

第3は、大阪市は市内を、府は府下をというように地域を分担している

政策で、水道、都市計画、大型の公園などがこれに当たる。地域を分担しているので重複はなく、二重行政ではない。問題があるとすれば、大阪市の力に余るか、効率が悪いのか、府と市の政策が大きく食い違う場合だろう。大都市にとって前の2つはそれほど起こらない。も、都市政策について基本的合意がある今日では普通は考えられず、大阪府が市内で行う大規模開発(カジノ^{8b})を含むに、都市計画権限を持つ大阪市が異論を述べるケースくらいだろう。この場合も、府よりも市民に近く、県並みの人口を持ち職員の能力も高い指定都市が自分たちの街の内部の都市計画をつくるというのは、妥当なように思える。国が重要施設をある県に作る場合に、その県の同意を必要とするのと似た論理だ。しかし、橋下氏は府=都の意向が絶対的に市に優先するという信念(橋下・堺屋 2011: 202-206)で、これが大阪都の1つの出発点なのだろう。普通の政治家は、もっと他者を尊重するものだが。

以上分類したうち、第1のカテゴリーだけが、本来の広域行政に当たる。しかし、大阪都構想は、第2、第3のカテゴリーまでを広域行政と解釈し、都に一元化しようとしている。

つぎに、「二重行政」の概念も、きわめて不正確に用いられている。二重行政はすべて非効率で悪である、という固定観念、決め付け(橋下・堺屋 2011: 185)は、マスコミにも伝染している。たしかにムダなものもあるが、世界的にも巨大な大阪都市圏の大きな行政需要を忘れてはいけない。府と市が図書館、大学⁹⁾、病院等をそれぞれ持っていて、ともに利用者が多ければ、大都市に複数のデパートや大学があるのと同じく、住民に便利な「良い二重行政」と呼ぶべきだ。これを大阪都が一元管理し整理統合すれば、住民サービスの低下を招きかねない。また、今のような府と市の施設の競争による工夫や多様性も、なくなってしまう。

二重行政については、東京なら国と都が1つずつ作る同種施設を、大阪では府と市が1つずつ作っているという場合もある。府と市が協議機関を設置し、利用率やコスト等の情報を公開したうえで、良いものとムダなもの

のを冷静に分類し（村上 2011：資料C）、後者を整理統合するという方法が、合理的だろう。

さて、以上の議論は、おもに効率性に関するものだ。府と指定都市のあいだの広域行政の分立と、二重行政が非効率だから、一元化し改善するという論理である。

一元化と効率性は、財政難のなかで支持されやすい。しかし、この論理だけを絶対化し、制度改革を単純に割り切るのは危険だ。維新の会は「強い大阪都とやさしい基礎自治体」を作る構想だと宣伝する。しかし正確には、現在の「強い大阪府、かなり強くやさしい大阪市・堺市、やさしい基礎自治体」からなるシステムを、「強さを独占する大阪都、都から財源をもらえればやさしいが強くなれない基礎自治体」に再編するというべきだ。そして、この「強さ」には上で見たように、都市計画のようなまちづくりの仕事や、高次の文化施設、大学など各都市の魅力を生み出す仕事も含まれる。にもかかわらず、そうした活動は、府＝都の専権で、市や指定都市の自治には含まれないというのが、大阪都構想の発想なのである。

なお、効率の視点からも、大阪都はプラスだけでなく、マイナスも生む。関空アクセス地下鉄¹⁰⁾などのムダな大型投資、指定都市の特別区への分割によるスケールメリット（と公務員組織の能力）の喪失¹¹⁾などは、かえって非効率につながる。

さらに、地方自治において効率とともに忘れてはならないのが、「地域の自治（民主主義）」と「政策力」という2つの価値だ。平成の市町村合併の時に、できるだけ地域で地域のことは決める、工夫するという考え方が、重みをもっていた。

府が大阪・堺市を吸収合併する大阪都構想に、この2つの価値基準を当てはめてみよう（詳しくは、村上 2011：資料A）。

まず、地域の自治・民主主義の基準で考えると、2つの指定都市の廃止によって市民の自己決定権（地域主権）が失われ、都知事への権力集中で

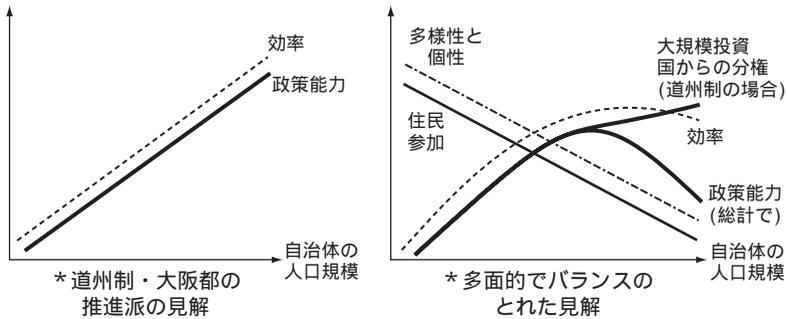
大阪府内での自由な議論が衰える、というマイナスが大きい。とくに、大阪と堺という2つの大都市は、都市全体を考え運営する市役所のない単なる建物の集合になる。先進国で、市役所を持たない都市は東京くらいしかないのに、その東京がモデルになるわけだ。

日本も含めて先進国の大都市はほぼすべて、大都市圏全体を担当する州や県と、中心都市を担当する「市」との2段階構造になっている(澤井・村上ほか 2011:53; 参照, 自治体国際化協会; 指定都市市長会 2010)。ただし維新の会はこの事実を認識していないようで¹²⁾、きわめて懸念される。さて、この「市」のレベルの自治体が廃止されたあと、大阪、堺という都市全体の重要問題は、特別区では力が足りず、大阪都庁が決めることになるが、そこに2つの都市の事情や意向がどれほど反映するだろうか。とくに都知事選挙はもちろん、都議会選挙でも、2つの都市の影響力・発言力は限られたものになる。現在の府議会に占める大阪市、堺市選出議員の割合の小ささを、調べてみるとよい。

つぎに、政策力の基準から考える。いくら今でも強い都庁がパワーを増しても、大阪市と堺市という重要な「政策エンジン」の廃止は、総合力でマイナスではないか。橋下氏は市長当選後、「産業政策や経済界、外国領事館との付き合いは、基本的に大阪全域のことだから、知事に任せる」(日本経済新聞大阪本社版 2011年11月28日)と述べた。場合を分けて考えてみたい。

- 市の知名度　　大阪市、堺市とその名前が消滅するのだから、もちろん下がる。市の名前は多くの地図からも消えるだろう。(法律で内外の出版社に記載を義務づけるか?)
- 大型事業　　たしかに大阪都への権限・財源の一元化で、地域が反対する大型事業(カジノの建設)などはやりやすくなる。しかし、府市が合意できる事業なら、従来通り協力し費用分担して進めればよい。大型公共事業はすでに蓄積があり、これ以上作っても費用対効果が小さいものもあり、都庁による集中投資のメニューは多くない。
- 中型・小型事業　　大阪の経済(さらに魅力、品格)のためには、都

図表3 道州制・大阪都（自治体統合）の諸結果のモデル



市整備，多様で自由な文化，美術館，博物館，教育，観光政策などの「中型事業」が重要だ。これらは巨大な大阪都庁と1人の知事にていねいに対応する能力はなく，逆に狭い特別区でも限界があり，今の大阪市，堺市が存続し工夫・競争する方が進めやすい。

以上のように，大阪都構想は多面的で複雑なテーマなので，「広域行政」「二重行政」の一元化という抽象論で考えるのではなく，具体的に，かつ「効率性」に「自治・民主主義」や「政策力」という視点も加えて3つの価値基準から考え，それらを総合判断することがたいせつだ。そうでなければ，単純な論理と固定観念で突っ走り，重要な価値と事実を見落としてしまうことになるだろう。

(3) 自治体統合論

大阪都構想と道州制（村上 2009；2010B など）は，有力な自治体を廃止しより大きな単位に統合しようという意味で，（かつこの集権化をささやかな分権化で隠そうとする点で），発想が似ている。筆者は，両者を合わせて「自治体統合」と呼び理論化することを提唱している。

ポイントは，（2）でも述べたように，はたして自治体の規模は大きいほど良いのか，数は少ない方がよいのかである（図表3）。

左のグラフは，道州制や大阪都の推進派の見方を解釈したもので，自治

体を統合し大型にすれば「改革」だというシンプルな主張だ。政策能力と効率性の2つにだけ注目し、かつそれらが自治体の規模拡大とともに向上すると主張する。(変数を減らし、かつリニアな相関関係を想定した議論。)

しかし、自治体統合はより多面的にバランスよく検討すべきで、右のグラフは視野を広げて4つの変数を示し、5本の線を描いている。以下、暫定的な結論を述べる。

第1に、市町村合併のときにも議論されたことだが、自治体の人口規模と効率は、必ずしも比例せず、1人当たり財政支出を計算すると、効率は5~10万人規模までは向上するが、それを超えるとあまり伸びない。府県の場合には、人口100万人程度の小さな県は効率が低い、人口が200~300万人を超えると効率性の上昇は止まる(村上・佐藤 2009: 225)。大阪都に関連しては、東京の都+特別区の制度のほうが、大阪府+大阪市(指定都市)の制度より効率が低いという計算がある¹³⁾。

第2に、政策能力は、超大型の投資以外なら、人口100万人程度の府県や指定都市でもかなり対応できる。現行制度下で実施できている政策は、統合によって府県や指定都市が消滅し「政策エンジン」の数が減ると、かえって水準が全体として下がるだろう。

第3に、自治体の統合で、大阪市、堺市、あるいは旧府県の地域としての個性は弱まり、全体として多様性が失われる。新たな政策が実験される確率も減り、知事の特定の考えが地域を一色に塗りつぶすことになるだろう。

第4に、自治体の統合で、住民参加は弱まる。道州制の場合、州内の「辺境」の地域から州都への時間距離は、東京への距離と大差なくなるだろう。大阪都=府から見れば、旧大阪市は人口(つまり選出議員数)で3分の1以下、旧堺市はもっと小さく、それほど配慮の対象にはならないだろう。旧大阪市・堺市の重要政策は都庁にお任せになり、不満があっても当該地域の住民の意見は届きにくく、都議会選挙では争いにくくなり、市長選挙は廃止されてしまっている。

こうした複数の視点から、自治体の適正規模と、大型統合の是非につい

て考えなければならない。

（4）市民社会か、ポピュリズムと大衆社会か

危機の強調、大きな夢、単純化した説明とマイナス情報の省略、リーダーシップと権力一元化の強調、「敵」としての大阪市と公務員などから成り立つ大阪都構想は、ポピュリズム（大衆扇動・迎合政治）の典型的な事例だと考えられる。

ポピュリズムには、多様な特徴と定義（大嶽 2003；吉田 2011；村上 2010A：296-309）がある。ドイツの連邦政治教育センターは、「ポピュリズムとは、人々に近づき、自己の目的のために人々の感情、偏見、不安を利用し、政治的な問題に対して偽りの、単純かつ明快な解決を提示するような政治を言う」（Schubert/Klein 2006）との端的な定義を紹介している。

多くの定義の共通項は、カリスマ性を備えたリーダーが直接民衆に対して、単純でときには非合理的なアピールを繰り返すことだ。つまり、権威主義と非合理性の2つが、特徴だと言ってよい（村上 2010A：298）。

評価については、上から大衆を動員するマイナス面と、民主主義の活力を回復させるプラス面とが指摘される（島田・木村編 2009、序）。しかし、それはポピュリズムの「質」によって違うのではないか。たとえ既存の政治に人々に夢を与える新しいアイデアを導入し、変化と活力をもたらすとしても、そのアイデアが非合理で権威的（反民主主義的）なものであれば、やはり弊害が大きい。進め方が、単純化された宣伝やウソを用いて訴え、権威主義（反対者への威嚇）を振りかざすのであれば、非常に困る。

そういう意味では、ポピュリズムの類型化が必要だ。筆者は、人々に迎合してサービスや減税で喜ばせる「バラマキ型」と、人々の「敵」を設定して攻撃し参加を呼び掛け扇動する「攻撃型」に分類してきた（重複も可で、だけということは少ない）。のなかでも、ヨーロッパで外国人移民が攻撃的になるのに対して、日本では小泉首相が、政府機構が大きすぎることを批判し、自党の反対派に「刺客」を立てた。さらに橋下

氏の場合、維新の会が議会で持つ勢力も背景に、公務員¹⁴⁾、その労組、指定都市、他党の議員、教育委員会など政治行政機構等を「敵」として次々と批判・威嚇し、しばしば自由な議論や行政の専門性が脅かされるのが特徴だ。同氏は「政治には独裁が必要」とまで発言し(2011年7月4日毎日新聞大阪版など)、リベラル派やマスコミの一部は「ハシズム」という言葉を作って、橋下政治への批判を展開した(内田・山口ほか 2011)。これを、「専制型」と新たに分類できるかもしれない。

「いじめ」はいけない、少数意見も尊重すべきだと教育されているはずの現代に、このような攻撃的な専制志向がメジャーになるのは、驚くべきことだ。

そもそも、ポピュリズムは先進国では限界があり、発展途上で強い現象のようなのだ(参照、島田・木村編 2009)。政治において、説明責任を果たすというより、プロパガンダ(政治宣伝)を重視する傾向は、とくに20世紀前半、レーニン、ヒトラーなど、左右の全体主義の政治に典型的に見られたものだ(佐藤 2006: 35-39)。

さて、ポピュリズムは暴力ではなく選挙によって権力を握るので、定義上、自分で考えず扇動されやすい人々、つまり「大衆」の幅広い存在があって、はじめて成功する。「大衆」の反対概念の「市民」は、教養を備え自分たちで議論し活動する人々だとされている(参照、植村 2010: 序章・8章)。おそらく、合理性と自律性という2つの基準において、大衆と市民とは対照的な性質を持つ(参照、浜嶋・竹内・石川 2005)。

大阪都への反対派が守ろうとする価値は、「大阪と堺という都市の重要問題についての住民の決定権」「指定都市が持つ都市計画、まちづくり、文化などの政策力」「1人のリーダーの独裁を防ぐこと」「大阪府、大阪市、堺市のあいだで政策が多様化し、また有益な議論が行われること」など、重要だが、どちらかといえば生活に直結しない(間接的には影響する)「高級な」価値だ。つまり、民主主義、地方自治、自由な議論といった公共的な、社会全体に関連する価値で、みんなが興味を持つとは限らない。

それに対して、橋下氏は「パンとサーカス」を提供する。つまり、一方で大阪都が大阪を発展させ、福祉や小中学校など身近なサービスは特別区長の公選をつうじて改善されると夢を描き（確証はないが）、他方で、大阪市の役所と公務員（労組）を悪者にしてそれを攻撃するヒーローを演じてみせる。「うまい話」に疑問を持たず、強いリーダーにお任せしようとする人にとっては、支持しやすい。

自分で考えず雰囲気流される（有権者やマスコミの）態度は、一方で弱みを見せた政権への批判に、他方で強そうな権力者への追従につながる。2つは、同じコインの表と裏だ。

理念型としての市民と大衆は、実際には連続的に存在するとしても、どの程度の比率で存在するのだろうか。かなり粗い推定方法だが、「市民」の基準として、社会に関する知識と、自主的に活動する（強い者に依存しない）態度の2点を挙げるとすれば、2008年のNHK放送文化研究所の調査結果は、次のような数字になる（NHK放送文化研究所 2010：73-92）。

- 「表現の自由」が、憲法上の権利であると知っている人
35%（43%）
- 労働組合を作る「団結権」が、憲法上の権利であると知っている人
22%（27%）
- 新しくできた会社に雇われ、労働条件に強い不満が起きた場合、
「労働組合をつくり、労働条件がよくなるように活動する」（活動）
18%（22%）
- 参考：「しばらく事態を見守る」（静観）
50%
「上役に頼んで、みんなの労働条件がよくなるように
取り計らってもらおう」（依頼）
26%

（紙幅の関係で、残念ながら一部だけの引用。カッコ内は1988年の調査結果）

大阪で学力低下が指摘されてきたが、たしかに人間社会の文化はいつも進歩するとは限らず、退化することもある¹⁵⁾。個人が、民主主義と多元性、

独裁の歴史の教訓、合理的な考え方などの知識を学習するかの問題である。加えて、人間関係の変化、つまり相談したり助け合ったりするような付き合いを望む人が少なくなったため、自分の周囲で問題が発生しても、その問題に取り組みなくなったとも考えられる(NHK 放送文化研究所 2010: 91)。他の人と話し合わなければ、普通は知識も、発言し行動する力もあまり養われない。広い意味での社会や公共性(村上 2008など)への関心が、薄くなっているわけだ。「大阪市のことは大阪市民が決める」という自治の理念を否定する大阪都構想に、とくに疑問を感じない人がいるのも分かる。

他方で、今回、大阪都の単純な宣伝をうのみにせず、疑問を持ち自分で論理的に考えてみようとする多くの「市民」に出会った。今回の選挙で、橋下氏・維新の会への批判票は4割に達し(図表1)、筆者にとっては予想以上(失礼!)だった。ただ、選挙は1票でも多い方が勝ち、当選した自治体の長は絶大な権力を手にする。そして、公的な問題についてしっかり考える人々が有権者の過半数に達することは、上の世論調査からも、難しそうだ。とくに、「寄らば大樹の陰」「勝てば官軍」といったことわざもある日本社会のなかで、自律的で合理的な人間が育つためには、一定の条件が必要だという気がする。

その場合、相対的に少数の「市民的」な議論や活動には、はたして意味があるのだろうか。

これは微妙だが、まず、地域や団体内部の力関係から「自立」した法律(参照、田中 2011: 105-134)を利用し、裁判や労働委員会で争うことが役に立つ。また、情報発信、議会選挙など首長選挙以外の場では、少数派の活動でも影響力がある。実際、革新(中道左派)自治体ブームが終わった1980年代以降も、日本各地の市民運動は、自然保護、都市の景観保全と整備、原発建設の抑制など貴重な成果を収めてきた(坪郷・中村 2011; 村上 2003: 57-68など)。また、4年間の橋下府知事(や石原東京都知事の長期政権)も、思い通りにすべてを進めたわけではないことは、記憶する値打ちがある。反対派の排除や、新自由主義的な政策縮小にも、限度が

あった。跡地売却の発想等にもとづく、北大阪を衰退させる伊丹空港全廃論は、実現していない。大阪湾に臨む超高層ビルで指揮を執りたいという願望にももとづく、不便な WTC への府庁舎移転案も、議会やマスコミ、世論、そして東日本大地震後の理工系の専門家の努力で、止めることができたのだった。

(5) マスコミの調査研究能力と中立性

マス・メディア（以下、マスコミと書く）の政治的機能については、（村上 2010A：309-316）とそこであげた文献等を参照していただきたい。少なくとも大阪都問題に関して、テレビはかなり、そして新聞でも、その「バランス感覚」と「批判精神」という条件に弱さが見られるという印象がある。また一般に、マスコミが現実の「実像」を「虚像」に変えて伝えることがあり、その影響力は大きい。

この論文では、上の2つの条件を、それぞれ中立性、調査研究（リサーチ）能力と名づけ、それを基準に選挙期間中の新聞記事を分析することにしたい（4.）。

3. 大阪都に関する「重要な情報」の発信状況

大阪都は複雑で多面的なテーマなので、それに関する「重要な情報」はかなり項目数が多い。これらについては2.でかなり述べたが、4.の図表で整理した上で、各新聞の扱いを記録することになる。

ここでは、そうした情報のうち、維新の会（橋下氏ら）と反対派（平松氏ら）が何を宣伝したか、何を伝えなかったかを記録しておく（図表4も参照）。

(1) 維新の会の説明

選挙の直前に発売された新書本のなかで、橋下氏は大阪都を次のように

説明する。

「いまの大阪府庁も大阪市役所も解体して、新たな大阪都庁にする。そして大阪市内にある24区は中核市並みの権限と財源を持つ8区ほどの特別自治区に再編する、そして周辺市にも中核市並みの権限と財源を移譲するというものです。」 (橋下・堺屋 2011:30)

維新の会の文書を見ても、簡素な説明しかない。

「大阪都構想は大阪の成長戦略を実現する手段です。そして大阪市役所が独占している権限・財源を市民・区民の手に取り戻し、地域コミュニティを強化し、住民に優しい大阪へ再生します。……」

(大阪維新の会 2011A)

「大阪都構想は大阪の成長戦略を実現する手段です。広域行政を一元化し、目的合理的な政策を実施できる統治システムを創ります。」

「大阪府庁も大阪市役所もいったん解体し、新たに大阪都と特別自治区に再構築します。」 (大阪維新の会 2011B)

かのごとく簡素であり、大阪市、堺市の廃止、そしてその権限を府＝都が吸い上げるという重要事項は、「一元化」という言葉以外、説明されない。この集権化の事実を偽って、大阪市役所の権限を「区民の手に取り戻す」という表現、あるいは、大阪都に継承される事実に対して、大阪府を「解体する」という表現¹⁶⁾には、注目したい。(「いったん」は大阪府庁に係る副詞らしい。)周辺市への権限移譲は良い話のように見えるが、もちろん市の合併を上から推進するという意味を含んでいる。

選挙時の「選挙公報」(大阪市選挙管理委員会 2011;大阪府選挙管理委員会 2011)では、より簡素になる。市長選挙の橋下候補は、「One Osaka! 二重行政を抜本的に解消」「強い「大阪都」の実現」としか書かない。しかしイメージとしては、「このままの大阪、良いですか? 変えたいですか?」と、橋下氏流の二者択一の訴えかけ方で巧みに迫る。

知事選挙の松井候補(論文末の資料)は、「大阪都構想を実現します。大阪都に広域行政を一元化。二重行政を解消……危機管理体制を一元化

……」としか書かない。この2人の候補の説明を読んで、大阪都になれば大阪・堺市が廃止分割され、地名と政策力を失い、重要権限・大型施設が都に吸い上げられ、知事に権力が過度に集中するという事実を理解できる人が、いったいどれほどいるだろうか。2候補の選挙広報は、大阪都を離れて、さまざまな政策や利益を有権者に列挙することに重きを置いている。

さらに、演説でなら、もっと不正確な発言もあり、「大阪市をバラバラにはしません」と叫ぶこともあった（朝日新聞大阪本社版 2011年11月24日など）。

大阪都構想では8区への統合を想定する大阪市域についても、個人演説会や街頭での宣伝では、現在の24区を24色に色分けした地図で訴えた（読売新聞大阪本社版 2011年11月28日など）。大阪都構想のなかの不人気かもしれない「重要事項」を、できるだけ隠そうとしたといっぴよい。

大阪都構想の推進者が重要事項について説明責任を果たさないのは、公務員の多くの逸脱行為よりも、はるかに深刻な問題ではないか。

橋下氏の演説では、「ニューヨークやロンドン¹⁷⁾にも勝てる大阪にした」という抱負まで飛び出したそうだ（同上 2011年11月27日）。

大阪の現状を、過度に低く評価し（例、村上 2010A：273-274）、「危機」を訴えるのも特徴だ。

(2) 大阪都反対派（民主・自民、共産連合）の説明

市長候補の平松氏は、選挙ピラで、「エコノミスト誌で世界主要140都市・最も住みやすい都市ランキングでアジア1位（2011年）……など、大阪市は一步一步、着実に良くなりつつあります」と実績を示しつつ、「大阪市が大阪府、関西圏、そして日本の成長エンジンとして、より一層の発展を、一刻の猶予もなく進めていかなければなりません」と、政令指定都市の存在意義を間接的に（上品に）訴えている。しかし、大阪都については、

「東京をマネする、地方分権に逆行する「大阪都構想」と市民を無視

する「独裁政治」に「NO!」を宣言します」

(元気ネット大阪事務局 2011A)

と述べるにとどまる。

より詳しい選挙パンフレットでは、

「……大阪都構想は、大阪市域では、8つの分断・無力化された特別自治区をつくり出し、広域行政では、府内のすべての市町村を服従させる、独裁的な首長権限を生み出す以外の何物でもありません」

(元気ネット大阪事務局 2011B:5)

などと、かなりの確な主張を述べる。しかし、これを読むマスコミ人や有権者が、どれだけいただろうか。また、大阪都が大阪市を廃止してしまうことや、大阪と住民に政策面でどのようなマイナスをもたらすかについても、指摘するに至っていない。

選挙広報を見ると、驚くべきことだが、平松氏は、大阪都構想と市の廃止について一言も書いていない。「おおさか満足度日本一」の実績と発展を訴え、組織や支持者を固める戦術だったわけだが、それだけでは勝てない選挙だ。橋下氏に対抗して、大阪都のデメリットを指摘し、「大阪市を完全に廃止する大阪都構想で大丈夫ですか？」と訴えるべきだった。

知事選挙の倉田候補(論文末の資料)は、「大阪市や堺市をはじめ、周辺の市も解体して知事が市町村にまで君臨する「大阪都構想」。……「教育基本条例」に暴走する「維新の会」主導の府政に終止符を打たなければなりません」と正しい定義と、厳しい批判を述べている。また、大阪府、政令市等の協力による二重行政の解消方策も主張している。ただ、大阪都が府民にどんなマイナスをもたらすかは、書かれていない。

このように反対派は、大阪都の何が問題点なのか、十分訴えるに至らなかった。原因は、調査していない。

(3) 比較

維新の会は、府の行政機構や審議会に依存せず(それ故に専門的知見か

ら離れて自由に)、政治集団である維新の会において、大阪都構想の文書を作り、活発に宣伝した。これが公式見解として、マスコミが大いに参考にする資料となっている。

なお、橋下知事は、府の行政機構や審議会で大阪都を検討することに消極的だった。審議会として一度、大阪府自治制度研究会を作ったが、2011年初めの答申（大阪府 2012）は大阪都構想を支持しなかった。その結果、大阪都に関する唯一の公式情報は、維新の会のものという異例の状況である。民主党政権が「政治主導の行き過ぎ」と批判された状況を、はるかに上回っている。

大阪都反対派の側では、団体や研究者の情報発信はあっても、自治体や政党の公式文書は、ほとんど存在しないようだ。公式見解をまとめる可能性としては、維新の会を除く大阪市議会が「大阪市廃止への反対決議」をあげる、個別の会派が反対を表明する、あるいは平松市長が市役所を代表して反対声明を発表する、審議会を作って報告をまとめてもらうなどの可能性があった。しかし、どれも実現しなかった。平松市長が2011年1月の段階では、大阪都構想を「妄想」と片付けて本格的に対峙しなかったことや、4月の府・市議会選挙で民主党などが議席を減らしたことも、対応が取れなかった1つの原因かもしれない。

4. 知事・市長選挙の時期の新聞報道の分析

(1) 新聞記事のデータ

ここでは、選挙前後の1週間の新聞記事を調べ、大阪都の内容、メリット、デメリットについて、どのような情報が提供されたか、また偏りがあったかを分析する。

(2) データの分析

図表4は3紙の大阪本社版（京都で販売されるもの）を対象にしたので、

図表4 大阪都に関する知事・市長選挙前後の新聞報道の分析(1)

大阪都に関する重要な情報		賛成論・ 反対論 どちら に有利	朝日新聞			日経新聞			読売新聞			合計		
			発信元	候補	新聞社	候補	新聞社	候補	新聞社	候補	新聞社	候補	新聞社	有識者
制度 内容	大阪府，大阪市ともに廃止する		1	*		*		*		1	*			
	大阪・堺市を廃止しバラバラにする	×	5	*		*		4	*	2	9	*	2	
	2市の重要権限を都が奪う	×	1	*		*		*		1	*			
	2市の基礎的権限を特別区に移す		1	*		*		*		1	*			
	区長を選べるようになる (市長を選べなくなる)	×		*		*		*			*		*	
メ リ ッ ト	二重行政を解消し，財源を生む (整理削減は府市の協議で可能)	×	5	1		1	3		1	1	3	7	5	3
	成長戦略を一元化し経済成長 (必要な事業は自治体連携で可能)	×	3			2			2	1	3	4	1	
	特別区の強化，住民参加 国への影響力が増す		3								3			
	公務員を大幅削減する	?												
	日本を再生，新しい国づくり		5			1					6			
	大阪を再生(変える)		2					1	1		3	1		
	大阪を世界都市に。競争で勝つ		2			1	1	2			5		1	
デ メ リ ッ ト	需要の多い二重行政等も削減される	×												
	2市の持つ政策能力・多様性を失う	×												
	特別区への分割で非効率が発生	×							1			1		
	大都市の「地域主権」が失われる	×												
	市が直接，国と交渉できなくなる	×												
	集権化。都知事に権力が集中する	×												
そ の 他	2市の地位が低下。地図から消える	×	1							2	1		2	
	先進国の大都市は市役所を持つ	×												
	人口300万程度の市は先進国に多い	×												
	制度変更だけではうまく行かない	×	2			1					3			
	政令指定都市は強すぎる	?				1					1			
	大阪の現状(衰退)		1	1					1		1	2	1	1
大阪の現状(良くなってきた)	×													
合計	×	23	2	0	4	5	1	5	4	5	32	11	6	49
		11	0	0	1	1	1	5	1	4	17	6	5	×24

[注] 調査対象は，朝日新聞，読売新聞，日本経済新聞(それぞれ京都で販売された大阪本社版)の朝刊であり，2011年11月21日～28日の1面(おもに全国ニュース)と最後から2，3ページ目(主に関西ニュース)，および28日(選挙の翌日)の2，3面(おもに全国ニュース)の記事である。実際には，他の争点や両陣営の活動なども多く報道されていたが，ここでは大阪都問題に限定した。世論調査の質問文，社説は除いている。

数字はそれぞれに該当する文(センテンス)の数。は賛成論(大阪維新の会)に，×は反対論(民主・自民等連合)にそれぞれ有利な情報。*の項目は，新聞社自身が大阪都をどう定義したかであり，図表5に掲載した。

大阪市内版のページは調査していない。全体として、大阪都についての報道量はさほど多くない。表では示さないが、選挙当日（11月27日）までは両派の発言の引用が主体で、選挙結果が出た28日になって新聞社の解説がやっと大量に登場する。新聞は選挙に向けて自律した解説機能を果たすことに、熱心ではなかったと、言わざるをえない。

中立性という点では、賛成派（維新の会）と反対派（民主・自民等連合）に同じ大きさの記事のスペースを当てるルールがある。しかし、内容を見ると、公平からはかなり遠い。

3紙の総計で、選挙前の1週間と選挙翌日に、大阪都について73個の情報（おおむね、句点で終わる1つの文を1情報と数えている）が報道された。その情報発信元は、両派の候補者の発言の引用が圧倒的に多く（49個）、新聞社自身の解説（13個）や、有識者の発言（11個）は少ない。賛成派（維新の会）の候補者の演説は、バラエティや印象的な表現を散りばめていたため、そのまま記事に引用され優位を占めることになった。

つぎに全体で、賛成派に有利な情報は49、反対派に有利な情報は24であった。

賛成論に近い情報と反対論に近い情報の個数は、まず内容ごとに比べると、大阪都の制度内容に関するもの（14個）では、反対の情報が多い。ただし、「大阪市等をバラバラにする」という指摘は、次のデメリットの指摘にはつながってはいかなかった。大阪都のメリットに関するもの（47個）は、当然、賛成論に有利なものが大部分とはいえ、「大阪都にしなければ対応できる」という代替案の情報が5個なのは、少なすぎる感じた。

デメリットに関するものは、4個にとどまった。

発信元ごとに比べると、選挙の両候補者の発言の引用においては、賛成論が反対論の2倍に達し、新聞社の解説においては、賛成論が卓越し、有識者の発言においては、反対論も多かった。

は奇妙だが、賛成派（橋下氏等）からの情報に、新聞社の解説がほぼ従っているということのようだ。賛成派が述べない情報は、新聞社の解説

図表5 大阪都に関する知事・市長選挙前後の新聞報道の分析(2)
大阪都構想をいかに定義・説明するか

定義・説明のパターン	特徴と問題点	筆者の 評価	報道で用いられた回数			
			朝日	日経	読売	合計
V1「大阪府と大阪市・堺市を再編する」	再編の方向が分からず、意味不明。大阪市・堺市の廃止も伝わらない。	×				0
V2「大阪府と大阪市・堺市を廃止し、大阪都と特別区を設置する」	官僚的で読みづらく、権限の移動が不明。大阪府は事実上、都に継承され存続するので、事実と反する。	×	1		2	3
V3「府市を廃止・再編し、都が広域行政を一元的に担う」	V2に似るが、都への集権化を示唆する工夫はされている。			2	3*	5
VD「大阪市内24区を8～9の特別区に再編する」	大阪市は残したまま単に区を合併するという、不正確なイメージ。	×				0
OD「大阪市・堺市を廃止して特別区に分割する」「大阪市を特別区に分割する」	大阪市・堺市の仕事がすべて特別区に移るとい誤解を招きやすい。					0
OV1「大阪市・堺市を解体・再編する」	大阪市の廃止は示すが、そのあとどうなるか不明。		2			2
OV2「大阪府と大阪市・堺市を統合する」	ある程度分かるが、吸収合併されて消えるのがどちらかを述べない。					0
O1「大阪市・堺市を廃止し、その重要権限・施設を府が吸収して都になる」	かなり正確だが、特別区への分権化について明記しない。					0
O2「大阪市・堺市を廃止して特別区に分割し、2市の重要権限・施設を府が吸収して都になる」	東京都の制度に照らしても、これが正確な説明だろう。					0
						10

[注] 図表4と同じ新聞記事を対象に、新聞社が大阪都の意味の解説、定義をする「語句解説」の文について調査した。世論調査の質問文、社説、候補者や有識者の発言は除いている。多くは堺市について言及がないが、該当するパターンに分類した。筆者がこれまでの研究をもとに、次の3つの特徴に注目して分類記号をつけている。

O型 大阪府は存続し、大阪市、堺市が廃止されるという基本を明示している。

D型 大阪市の権限・施設がすべて特別区に継承されるとの誤ったイメージを与える。

V型 あいまいで分かりにくい定義。

なお、大阪維新の会の公式説明は、V2パターンである(3.(1)参照)。*は、「大阪市を特別区に分割し、広域行政は都が受け持つ」(1例)を含む。他の新聞や雑誌等で見かけた定義も加えている。筆者の視点からの評価は、から×へと下がっていく。

でもほとんど扱われない。反対派（平松氏等）の発言は掲載されたが、種類が少ないためか、新聞社の記事に与える影響が小さかったようだ。

これに対して、有識者の情報は自律性を保ち、新聞社の記事にも一定の影響を与えるが、いかんせん数が少ない。

つぎに、新聞社が書いた大阪都の定義・説明のバリエーションと適切さについて、図表5で検討しよう。

3紙合わせて10個しか見つからず、かつ多くは選挙翌日の記事だ。投票のための最大の争点を知ってもらう使命において、新聞報道は自己抑制的であったと言わざるをえない。驚くべきことに、大阪都の解説や定義はきわめて多様で、不安定だ。新聞社はそれぞれ工夫を凝らしているが、多くの定義・説明は、筆者の視点からは「V型（あいまい型）」に分類される。また「大阪府も廃止される」という事実を反した説明が多く、廃止されるのが大阪市の側であることを明示した「O型」の定義は、わずか2例だった。3.(1)で紹介した維新の会の「公式」のあいまい型の定義（図表5のV2）が、新聞社に強い影響を与えていると、推測できる。

(3) 分析のためのモデル 報道の調査研究能力と中立性

ここで、報道のスタイルに関する演繹的なモデルを作り、どれが事実に応じてはまりそうか考えよう。

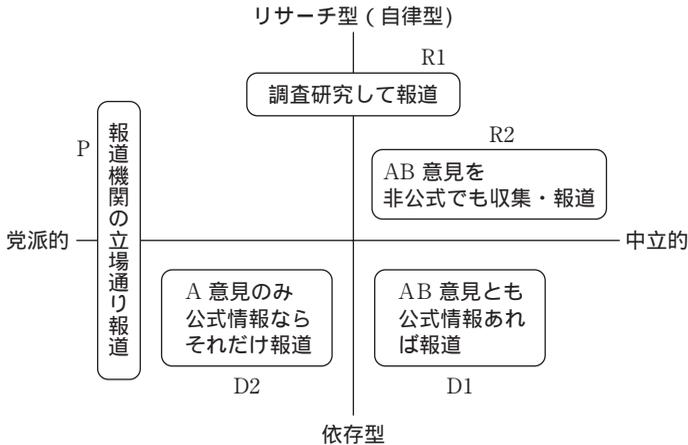
次の図表6は、ある問題に対する意見が賛成、反対に分かれる場合を想定し、報道機関が自分で調査研究（リサーチ）するかどうかを縦軸に、中立的か党派的かを縦軸に示している。組み合わせると、5種類のモデルを設定できるだろう。

R1 賛否の情報を、新聞記者みずからリサーチして報道する。

R2 賛否の情報を、非公式なもの、小さなものでも集めてバランスよく報道する。

D1, D2 賛否の情報を、自治体や有力団体等の公式見解である限りで報道する。

図表6 ABに意見が分かれる論点についての報道スタイル(モデル)



[注] 筆者が作成。

(反対する公的機関の見解がなければ、反対意見は書かない。)

P 新聞社として、賛成または反対の方針を決め、それに合致する情報を報道する。

R1 と R2 は、報道機関が積極的に調査検討するタイプだ。逆に D1 と D2 は、ともに当事者の公式情報に依存するという受動的な報道姿勢は同じだが、D2 では一方からのみ盛んに情報発信されているため、結果的に報道は偏ることになる。

大阪都構想について、推進派に有利な記事がマイナスの記事をはるかに上回ったという前述のデータは、2とおりの解釈ができる。

- ・新聞社は、中立ではなく、橋下氏と維新の会を支持していた。(モデル P)
- ・新聞社は独自のリサーチが不足し、公式情報が維新の会から活発に発信されるため、これに依拠せざるをえなかった。(モデル D2)

このうち、後者の「モデル D2」の解釈が妥当なように思える。

第1の根拠は、本文記事とは別のところで、各新聞は、大阪都に賛成・

反対の学者等のコラムを載せたからである。（しかし、そうした情報は、残念ながら本文記事ではあまり参考にされなかったようだ。）

第2は、勢いのある橋下氏と維新の会の政策であっても、「新聞は、賛否両論がともに公式見解として存在するときには、両者を報道した」という傾向である。この傾向は、網羅的な調査をしていないが、次のような記事によってある程度証明できそうだ（いずれも、2011年12月の毎日新聞大阪本社版）。

- 「職員基本条例案」に関する記事（12日）では、条例案を提出した維新の会府議団の主張と、それに687項目の質問状を出した府総務部の主張とをともに紹介している。
- 「教育基本条例案」に関する記事（19日）では、維新の会の条例案を紹介したあと、文部科学省や教育関係者の批判を並べている。これは、府の教育委員が全員で反対を表明し、条例案が可決されれば辞職する意向を表明したことが効いているのだろう。
- 子供向けの「週刊ニュースがわかる」（10日、京都版）は、全体として維新の会にきわめて好意的だが、大阪都構想と教育基本条例案とは、1人の記者なのにやや書き方が違う。大阪都構想については、「大阪府・市、堺市をなくして東京と同じようにし、税金の無駄をなくす」という見出しのもとに、区長公選、トップの一元化などのメリットだけを説明している。教育基本条例については、維新の会の主張を並べた後、わずか3行ではあるが反対論も添えている。
- 選挙での大阪都構想の扱いを中心とする「記者の目」（9日）は、橋下氏の説明不足、情報隠しに批判的だが、それでも、橋下氏にデメリットの説明を求めるだけで、大阪市等が廃止され市長も選べなくなるなどの大阪都のデメリットについて、自ら情報を集めて書くには至らない。

なお、この大阪本社の編集局幹部は、橋下改革に関する報道姿勢について、「2つの点に心している」と書いている。「読者自らが責任を持って判

断できる材料を分かりやすく、かつ本質をとらえて深く提供すること」と、「新聞としてのチェック機能を遺憾なく発揮するということ」(25日)である。リサーチ能力と中立性(同趣旨、日本新聞協会 2000)は、少なくとも規範としては存在するようで、期待したい。

さらに、多くの新聞は、橋下氏の「独裁発言」は、本人も撤回しなかった「公式情報」なので、報道することになった。しかし、大阪都に反対する公務員や議員に対する「威嚇の政治」については、誰も公式に反論しなかったためか問題意識を持たず、むしろ「政治家が次々と橋下氏に接近」という表層的なニュースにしてしまった。

(4) 自律性、中立性が弱い原因

このように、大阪都構想に関して、新聞記事からは、「自分でリサーチして見解を持つことを重視しない」傾向、および「賛否両論の報道を心がけるが、公式情報が推進派からだけ出されている場合は、それに依拠する」傾向が見いだされた。前の図表6のフレームに照らせば、自律性、中立性に関して、弱さが見られるわけだ。

この傾向は、社会での議論や多元的な言論を支援するという理念から考えると、もちろん望ましくない。

さて、その原因について、大阪都について取材に来られたマスコミ関係者に逆に尋ねた結果を引用しながら、いくつかの推測を述べておきたい。

第1は、新聞社、記者が自分で調査研究するには、時間と手間が必要だということだ。「地方自治を勉強していないので、『中核市並みの特別区』と言われても、すぐにはピンときません」とか、「橋下さんは次々と新しいことを言うので、フォローするだけでも一苦勞です」という記者がいた。

勉強不足の結果として、「大阪府も廃止される」などの誤った説明を受け売りし、固定観念に基づいて記事を書いてしまうこともある。たとえば、全国政党(国政政党)を否定的に「既存政党」と呼び、首長派政党を「地域政党」と呼んで持ち上げる。あるいは、「二重行政はすべて悪である」、

「指定都市制度は制度疲労」と決めつける。後者の点は、地方自治の教科書を読めば、指定都市の意義と課題といった基礎知識はすぐに入手できるのだが。また、半日勉強すれば、海外の大都市制度や、都市はふつう市役所を持つこと、大阪市くらいの規模の「市」は、台北、パリ、トロント、シカゴなど例が多いことなどの情報も得られるが、そうした記事は少ない。

批判的な研究者の視点・情報も、たまに賛成派と並べてコラムで掲載してくれるが、その視点・情報が日常の記事のなかで生かされているのか、疑問がある。

第2は、東京から見た大阪都構想の「虚像」という問題だ。

制度論的に見れば、「大阪本社は何年か務めたあと東京等に戻るので、腰掛け的なポストになる」という指摘もあった。かといって、全国紙の東京本社が頼りになるだろうか。5.(1)で紹介する不適切な世論調査の例もあった。

東京に住む研究者でも、東京市が存在しない制度に慣れてしまって、これでも悪くないという感情を持つことがあるようだ。まして、マスコミ人はそうではないか。東京本社の新聞記者が、大阪都について、「二重行政解消のための府市の再編だ」「大阪発の自治の実験だ」と、不勉強なまま単純な賛辞を載せることも珍しくない。巨大な大阪圏で、同種の施設が2つあっても需要が大きくよく利用されていることや、大阪市や堺市が果たしてきた政策上の役割について、考えたことがないらしいのは、まことに困ったことだ。

そして大阪は、全国紙に伍する有力地方紙が存在しない例外的な府県なのだ。

第3に、テレビ局の場合、競争システムのなかで視聴率を上げなければならず、かつ時間的制約が厳しい。「橋下氏の発言は刺激的で、ニュースになりやすい」というわけで、その一方的な発言を長々と流すだけのテレビ番組も見られる。他方、番組の時間的制約のために、局側の独自の分析やコメントは深いものになりにくい。

第4に、橋下氏に立腹・抗議されたくないという心理。一般的にも、「マスコミ人がサラリーマン化し、波風を立てたくない雰囲気がある」と指摘した人もいた。しかし、幸いにも民主主義のもとで、普通の政治家、行政機関、企業などに対しては、マスコミが批判をしても仕返しされることは少ない。ところが、橋下氏は批判的な意見に対して、「バカ」などと激しく攻撃するし、もしかすると個別の質問に答えないという対応に出るおそれもある。これは、新聞社にとってはともかく、個々の報道人の立場に立てば、かなりの抑止効果があるだろう。

一例として、橋下氏が選挙時の演説で、大阪市を8～9の特別区に分ける都構想の内容を隠し、市を24区に色分けしたチラシを配り「24色の大阪市内に」と訴えたことに対して、新聞記者がしつこく追及すると、橋下氏は「マニフェストに書いていることを全部言わなきゃいけないのか。正確に伝えるのはメディアの皆さんの責任だ」と反ばくしたという（毎日新聞大阪本社版 2011年12月9日）。これでは、かえって責任転嫁されるだけで、質問し探究する気力も失せていく。

別の記者は、「橋下氏に取材するときは、たしかに威圧感を感じる」と語っていた。

私の経験では、いくつかのマスコミからの取材の折に、大阪都について維新の会が用いる静的な図（橋下・堺屋 2011：227など）とは違う「動的変化型」のイメージ図（澤井・村上ほか 2011：7）を渡し、「大阪府は実質的に廃止されない」ことや、「大阪市の重要権限は特別区に分権化されず都に集権化される」ことを表現してほしいと要請した。そのような図を掲載された例（東洋経済新報社 2012：21など）もあるが、「維新の会は府も廃止されると言ってますしね」とためらう人もいた。本来は、新聞社が自律的に検討して、府は都に継承されるという結論を得たなら、その図を作ればよいのだが、維新の会の公式情報だけで対抗する公式情報がない中では、そうした自律的な記事を書くにも意思を要するということだろう。

第5に、橋下氏の言動や大阪の事情を現場で取材する記者は、大阪都構

想に疑問を持つことが多いのだが、編集部レベルになると、一部の批判精神のある人以外は、抽象的に考えがちになるという仮説だ。後半の部分は、編集部レベルの人は、新登場の大阪都について以前に現場で取材した経験が少ないだろうことや、大阪都構想についての一面的な定義、「二重行政はすべて悪」といった偏見など、現場感覚のない「机上の空論」記事から推測される。

第6に、「勝てば官軍」、つまり強い者はたぶん正しいという無意識の思い込みだ。橋下氏の指摘や批判に迫力があるのは、その指摘が的確な場合もあるかもしれないが、むしろ、同氏が相手に対する制裁手段で優位に立っていたり、相手が反論を避けたり、相手の反論をマスコミが取材しない場合が多いのではないか。

テレビや新聞のニュースが、橋下氏の発言や発表だけを伝えることも多い。反対意見（の可能性）も、取材しあるいは自ら思考して掲載し、バランスを取るように努めるべきだ。

5. 世論調査の結果は、質問文によってどの程度変わるか （予備的なアンケート調査）

（1）新聞社による世論調査の例

今回の大阪都に関する世論調査から、特筆すべき2つの例を記録しておく。

1つは、代替案との比較という「模範的」な調査だ（読売新聞大阪本社版 2011年11月21日）。第2面に掲載された結果は、何と、大阪都に対抗して平松氏が示した代替案に、より大きな支持があることを示すものだった。

橋下候補の「大阪都構想」 賛成55%、反対35%

平松候補の「都市間連携」（自治体間連携） 賛成57%、反対26%

（注：賛成には「どちらかと言えば賛成」、反対には「どちらかと言えば反対」を含む。）

ところが、第1面のトップ記事は、「大阪都構想賛成55%」と言う見出しで、都市間連携には一言も触れない。これは、新聞社としての判断が働いたと見ざるをえないが、代替案の「都市圏連携」が平松陣営によって十分アピールされなかったことも背景にあるのだろう。

つぎに、肯定的な説明文をつけたために賛成が非常に多くなった、ミスリーディングな事例(毎日新聞 2011年11月7日)。

全国調査であるが、質問文は「今月末の大阪市長選に出馬する、橋下徹・前大阪府知事は、大阪府と大阪、堺両市を再編し、二重行政をなくす「大阪都」構想を掲げています。この構想を評価しますか。」というもので、回答は、「評価する」67%、「評価しない」27%となった。この質問文は、大阪、堺市の廃止を明記せず、また二重行政をなくすというメリットのみを挙げている点で、賛成方向への誘導効果を持っている。もっとも作偽的と言うよりは、大阪の事情に詳しくない東京本社の担当者が、中央政治に関する通常の質問とともに気軽に作ったためではなかろうか。

なお、毎日新聞大阪本社ではこの後、質問の文面を改善して調査をおこない、結果を掲載している。

(2) 予備的なアンケート調査

政治的な争点になっているテーマについて、世論調査をどう設計するかは非常に大切だ。一般論としては、テーマについて中立的な(賛否両論を添えた)説明をすること、調査対象者がテーマについて理解しているか別の問いで尋ねること、賛成・反対の解答についてさらにその理由を問うこと、などが正確な調査に役立つだろう。

そうした点で現状は必ずしも満足できるものではないという思いから、筆者も試しに質問文を設計し、予備的に調査を行った(図表7)。

調査対象者数が今のところ少なくて恐縮だが、傾向を見るための予備調査として、参考にさせていただきたい。

大阪都構想への評価は、「どちらかといえば」を含めると、賛成43%、

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

図表7 大阪都構想に関する学生へのアンケート調査の結果（単位：％）

	1 賛成	2 どちらかといえは賛成	3 どちらかといえは反対	4 反対	合計
大阪都構想を進める	7	36	50	7	100
「府」の名称のまま、大阪都と同じ制度変更を進める	14	43	40	3	100
大阪市、堺市を廃止する	3	30	47	20	100

〔注〕 2011年12月から翌1月にかけて、立命館大学法学部の2～4回生で筆者のゼミへの参加者のうち、任意で30名に協力していただき、質問紙への回答を得た。学生の皆さんに感謝します。

反対57％となっている。もっとも、この反対多数の結果自体は、回答者が法学部で民主主義や地方自治について学んでいるなど、一般の有権者とは条件が違うので、それほど意味はない。ただ、基礎知識がある人は、大阪都に対して批判的になる傾向を示しているとは言える。（ゼミのテーマは「地域活性化」なので大阪都は扱わないが、私の地方自治論を受講した学生は、大阪都構想について短く説明したのに影響された可能性があることも、記しておかねばならない。とはいえ、学生の得る情報は、もちろんマスコミ等からのものが圧倒的だろう。）

このアンケートの主な目的は、「同一の被調査者が、質問文の違いによって答えを変えるか」を見ることだった。そもそも大阪都自体への反対が予想以上に多かったので、答えの違いは大きく出ていないが、それでも、2つの傾向が目立って、さらに本格的な調査をマスコミ等にもお願いしたい。

第1に、「都」の名前への疑問である。大阪都構想と、「府」のまま大阪都と同じ制度変更をする場合とを比べると、後者の方が評価が上がる。学生は全国から来ているので、大阪での改革は認めても、東京以外に「都」を作るのはおかしいという意見があるのだろう。

無関係な堺市も巻き込んで廃止するなど、「都」の名称が橋下氏の構想を硬直的で極端にしている可能性があり、「府」のままで実質的な柔軟な

改革を進めることが賢明だ。

第2に、大阪都構想のなかの「大阪市、堺市の廃止」の部分への意見を聞いたところ、大阪都構想への賛否に比べて、「反対」の回答が10%増えた。やはり、指定都市を廃止するという事実も広く認識されるようにしなければ、真の「民意」は分からない。

以上の簡単な予備的調査からも、大阪都構想のような複合的なテーマについては、説明に留意し、また構想をいくつかの要素ないしは「部品」に分解して、それぞれに対する意見も聞くといった工夫が必要だということが、分かるだろう。

6. 結 論 日本の「脆弱な民主主義」と多少の制度論

この論文での調査では、今回の選挙時の新聞記事において、大阪都に有利な情報(文=センテンスの個数)は批判的な情報の約2倍に達した。新聞社は「公式」の情報源を用いる習慣があり、発信量の多い維新の会の情報にかなり影響されていた。これと比べて、研究者や実務家が指摘する深刻なデメリット、大阪・堺市の廃止、市役所のない都市は先進国では異例であること、などについては、平松・倉田陣営や大阪市を含めて公式の情報発信が弱かったので、そうした情報はかなりシャットアウトされた。

つまり、知事選・市長選での維新の会の勝利は、大阪都についての説明回避(ウソ)と、反対する議員・職員等への威嚇によって得られた部分がある。大阪都についての認識や議論は、一般のレベルでも、マスコミの記者等のレベルでも、まだ不十分だといってよい。

「選挙広報」(巻末の資料)で、府知事に当選した松井氏は、大阪市と堺市の廃止分割を明示しなかった。マスコミもその点を伝える努力が弱かった。選挙公約で説明しなかった重要事項について、選挙で「民意」の承認が得られたとは言えない。広報には「広域行政を都に一元化」とは書いてあるが、その定義については争う余地がある(2.(2))。仮にもし橋下

氏が大阪都反対の立場ならば、「こんなことでは、大阪市、堺市の廃止分割を前提とした審議には絶対に参加できない」と主張するだろう。私もそう考える。少なくとも、2つの市の廃止については、避ける努力をし、十分説明のうえ改めて民意を問うべきだ。

大阪都構想（大阪市・堺市の廃止等の構想）の実現に至るまでには、詳細な制度設計、3つの自治体の議会（と堺市長）の同意、地方自治法の改正、最終的な住民の意思の確認といった、超えるべきハードルがある。

さらに、もう1つのハードルは、大阪都の内容、とくに2つの市の全廃という事実とマイナス面などの「不都合な真実」を、多くの有権者が知ることでないか。2011年11月の知事・市長選挙では、この当然のハードルが十分造られなかったことは、すでに述べた。

橋下氏や維新の会は、この1年間そうしたマイナス情報を出さなかったもので、今後も説明しないかもしれない。選挙期間中、4週間橋下氏を追いかけた新聞記者は、「都合の良い部分だけを拡大して見せる政治手法には違和感を覚えた」と感想を書いている（新聞名省略、大阪本社版 2011年12月）。

したがって、今後マスコミや、維新の会以外の政党（さらに維新の会の良心的な議員の方々）が、これまでの情報の偏りをどこまでバランスのとれたものに改善するかが、有権者が大阪都を本当に理解したうえで意思決定できるかを、そして大阪の選択を左右するだろう。

大阪都をめぐる政治過程と今回の「大阪秋の陣」から、政治学、そして私たちは多くを学ぶことができる。

とりわけ、日本の（大都市の？）社会、マスコミ、政治システムが、強力な扇動や「威嚇の政治」（権威主義、一種の恐怖政治）¹⁸⁾にかなり弱いという事実に、注目したい。この問題は、戦争とファシズムの記憶が薄らいだ近年、社会科学であまり注目されない。もちろん、日本も経済成長と制度の移入・改良の結果、欧米と同じ多元的民主主義のシステムが機能し

ていることは、まちがいない。しかし、それはポピュリズムに支配されやすい「脆弱な民主主義」ではないのか。(この論文で民主主義とは、自由で多様である程度合理的な言論・活動を重視する多元的民主主義の意味だ。ただし、民主主義には「多数者による支配」という別の定義もある。)

政党が発達し人々が批判精神を持ち、議論やスピーチが得意で、ポピュリズムが弱い他の先進国(例えば現代ドイツ)と比べて、日本の政治システムでは、次のように、多元的な自由と合理的な議論の確保により配慮すべきだということになる。

- 首相公選制は、人気投票につながり、首相だけの正統性を高めすぎて、日本では危険である。(政党・団体の組織や人々の自己主張が強い国では、適しているかもしれない。)自由で多様なはずの大阪などの大都市で、首長公選にもとづき、情報発信力、個人的人気による集票、首長の行政権限を用いた「威嚇の政治」が進む様子を観察すると、それが国政レベルで起こった時、首相は国民の49%(もう少し小さい数字かもしれない)を弾圧しても強権をふるえることになるだろう。
- 衆議院等の比例代表定数や、地方議会の選挙区ごとの定数をこれ以上減らすのは、危ない。橋下氏は、反対する議員の選挙区に刺客を立てることで、反対派の議員を落選させ、または落選させるとの威嚇を行い、大阪都への批判を抑えることになり成功している。
- 府県と政令指定都市の議員は、定数1人~数名の選挙区で個人として選ばれるために、会派の組織的活動が弱く、強力な首長が地域政党を結成し「刺客」を立てる威嚇をしたとき、十分発言できないという不安定さを持っている¹⁹⁾。
- 政治家もマスコミも、性急なのか意図的なのか、日本政治への失望を述べることが多いが、政治行政システムの「改革能力」について、バランスの取れた評価表をつくるべきだ。介護保険、食品衛生、景観整備、自然保護、都市の再開発、公共交通、災害対策など数多くの個別政策分野を観察するならば、インクレメンタルな(少しずつ進む)政

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

策改善とそのかなり確実な執行が進んできた（村上・佐藤編 2009：120-121など）。深刻な先送り課題は、財政赤字だ。たとえば地方財政における人件費は、2004年から2009年までに、金額で6%減少し、決算に占める割合で28.1%から24.9%に低下した（総務省 2011：資 72）。しかし、消費税等の税収が先進国で最低レベルである状況が変えにくいわけだが、これは、既存の政治システムの無能力というよりも、民主党のなかに過渡的に（？）存在する保守グループと、大衆迎合的に増税に反対するポピュリズム政党とが、原因だと考えるべきだろう。

7. 政治家の方へ 「威嚇の政治」と議論の確保， 「府」の名称のまま堺市を残す等の修正案

(1) 大阪都構想について

大阪都は分かりにくいといわれるが、推進派だけでなく、反対派、マスコミにも責任がある。

第1に、「制度設計」の全体が示され、説明されていない。とくに、有権者に対して、大阪市と堺市が廃止されること、両市の重要権限・施設は特別区ではなく都に移って住民から遠くなることを含めて、制度の重要事項を説明する必要がある。

第2に、2つの重要な指定都市をどうしてもなくして大阪都に吸収しなければならぬ「必要性」が分からない。おそらく推進派の説明不足というよりも、私の研究によれば、本当は必要性がないのだ。本来、必要がないのに別の目的（たとえば選挙での集票、権力集中願望）のために大阪都が推進されている可能性も、視野に入れてみる方がよい。もちろんそう言う角が立つので、具体的な作業としては、大阪に必要な大型の成長戦略（広域行政）や、供給過剰のムダな二重行政のリストを作り、つぎにそのうち現在の府と市の協議を本格化させても解決できないものはどれか数えるべきだ。大阪都に一元化しなければ解決できない問題は、ほとんど残ら

ないはずだ。

第3に、「デメリット」に関する情報、「国際比較」の情報²⁰⁾が、伏せられている。昔の「大本営発表」と同じく、問題点やデメリットが公表されないのが、対策も検討されない。政策の実績もある大阪市と堺市が廃止され、おそらく多くの地図からも消えて、「大丈夫なの」と疑う人にとっては、不安な構想だ。

以上の3つの問題(本論文の2.(1)~(3))について、大阪府、大阪市、堺市の議会は、また並行して地方自治法の改正を検討する内閣・国会は、十分に調査・議論し、複数の意見があればそれを整理してマスコミと有権者に提供することが、絶対に必要だ。政治家が大阪都に反対すれば、橋下氏に「選挙で刺客を立てる」と威嚇されるかもしれないが、「マイナスの情報も調査し公式文書に載せるべきだ」という正当な要望が脅されることはないはずだ。国の地方制度調査会でも検討することにより、維新の会のあまりに「政治主導」の文書とは違う、バランスのとれた公式説明が準備されることが肝要だ。

(2) 大阪都のための法改正

大阪都構想は、市町村にも大都市にも府県にも「地域主権」があるという理念に反するが、どうしても国会で大阪都のため地方自治法改正等をおこなう場合でも、大阪に白紙委任するのではなく、制度設計の基本とともに、決定手続きについて次の条項を盛り込むべきだ。

最終決定は、大阪府、大阪市、堺市の3自治体で、それぞれ議会議決と住民投票によること。もし、2つの市のいずれかで反対多数になった場合は、大阪都の導入を中止するか、少なくともその市を指定都市として存続させること。(平成の市町村合併でしばしば行われた手続きに準ずる考え方。)

この住民投票においては、大阪都のもとで2つの市が廃止されることを明示し、特別区の区割り図、権限配分などの制度設計、および大

阪都に対する賛成、反対（メリット、デメリット）の両意見の紹介を、3つの自治体が有権者全員に文書で公報すること。

（本稿で見たように、地域レベルでは情報がかなり偏る傾向があり、それに歯止めをかけて住民の適切な判断を確保すべきだ。地方分権の時代だといっても、首長と与党が反対派を脅しつつ、一方的に偏った宣伝を展開する自由まで保障する必要はない。）

(3) 「府」の名称のままでの柔軟で部分的な府市統合

大阪「都」という名称は、勢いがあるが、副作用も大きい。この名称のゆえに、東京の都区制度にならば、府内の2政令指定都市をかならず廃止し特別区に分割しなければならないなど、議論全体がおそろしく硬直化している（村上 2011：603）。しかも、「都」はやはり首都の意味を含む。もし大阪に適用されれば愛知、新潟など他の府県がそれに続くことを止める論理はなく、どんどん増えていってしまう。大震災の危険のある大阪に本格的な副首都を建設するという国民的な合意も、具体的政策も、財源も存在しない。

大阪都推進派の目標は、大阪市の広域行政や二重行政を府が吸収して一元化することであり、名前は二の次のはずだ。橋下氏自身、「名称は府でもよい」（橋下・堺屋 2011：165）と書いている。「都」にこだわらず、大阪府の名称のまま、都構想の内容を実質的にある程度実現するようにすれば、大阪市、堺市それぞれの地域住民の判断を尊重し、マイナス面を和らげることができる（図表7も参照）。たとえば、堺市だけ指定都市のまま残す、大阪市は一定の重要権限を府に譲るが市のまとまりは残す、あるいは廃止分割するにしても、大阪市域を8つではなく4～5つ（人口50～60万人）くらいに分割し本当の「中核市」の地位と名称を与え、地方交付税ももらえ地図にも載りやすくして、一部の大型施設を承継させる（参考、AGMA 2012）、などのフレキシブルな制度設計も可能になるだろう（同趣旨、日本経済新聞大阪本社版 2011年11月28日）。名前も、大阪都

構想ではなく、「府市統合構想」とすれば、より分かりやすくなる。

なお、中世には自治都市であり、苦勞して指定都市になって間もない堺市では、竹山市長が、府と堺市のあいだには二重行政はないので、堺市を解体し大阪都の特別区にする必要はない、という合理的な見解を述べている(毎日新聞大阪本社版 2011年9月9日など)。この意見は、地域主権の表明として、国政においても十分尊重されるべきだ。なお、本来は、堺市議会も同じ決議を行うことが望ましい。

(4) 「橋下政治」と「威嚇の政治」²¹⁾の国政進出について

もし大阪都の導入に成功すれば、次に橋下氏は何をを目指すか。

……と書こうと思っていたが、市長就任後すぐに早くも、橋下氏は、維新の会を用いて、国政への進出を本格化しようとしている。

その場合、公務員大幅削減、参議院の廃止、天下り根絶、首相公選(扇動政治に有利)、道州制(府県の廃止)(村上 2009; 2010B)など弊害が多いが夢も語りうるテーマを掲げ、「これが今変えられなければ日本丸は沈没する」「日本を変える最後のチャンス」と激しく訴えるのに対して、政党やマスコミが十分対応できるかがカギになる。

維新の会の国政進出は、「橋下モデル」(参照、橋下・堺屋 2011)、つまり過度の効率化、過度の政治主導、少数意見の排除、リーダーへの権力の集中といった「専制型ポピュリズムによる新自由主義」モデルを、日本全体で推進することにつながる。このモデルは、戦後日本の、やや大きな政府や、多元的(自由)民主主義、議論・合意に基づくガバナンス(共同統治)のモデル(参照、新川 2011)とは対極にあるものだ。新自由主義つまり小さな政府は、「脱官僚」「政治のリーダーシップ」などと美化されるだろう。有権者の支持の高い1人のリーダーによる強引な意思決定は、本当にメリットがデメリットより多いのだろうか。大阪都構想について見たように、ポピュリストのなかでも、とくに虚偽と威嚇の政治を進める(野田 2011, 内田・山口・香山・薬師院 2011: 118-128の「語録」)橋下氏が、

連立政権で主要閣僚のポストに就き、さらに首相を狙うかもしれない。これは、リベラルな立場から見ると危険だし、健全で合理的な保守の立場からも政治行政を混乱させるものだ。橋下氏は具体的な政策上の業績よりも、「体制維新」という大きな夢（または虚構）で支持を集めることに今のところ成功しているが、この戦略で国政に進出できれば、可能性はある。

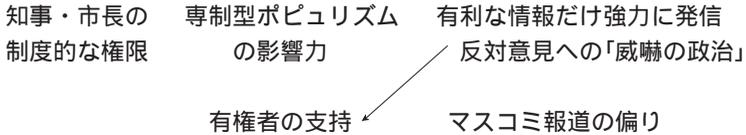
大阪都構想がスムーズに国会で承認されれば、国政進出の大義名分がなくなるという見方もある。その場合、国会は、(2)と(3)で述べた厳格な条件をつけて、府と2市の住民投票による決定に委ねるべきだ。しかし、たとえ大阪都が国会で立法化されても、橋下氏は次のチャレンジをめざし、上のような「改革」モデルを掲げて国政選挙に参入するだろう。大阪都を法制化すれば維新の会の勢いが減るか、それともある程度「橋下モデル」のミニチュア版である大阪都構想のマイナスも指摘し、ブレーキをかけておく方が賢明なのだろうか²²⁾。

8. マスコミの方へ 調査分析力と非公式情報の尊重

当面、維新の会の大阪市長や知事からはプラスの情報しか発信されなくなるだろう。おもな政党や議員も、批判をためらうかもしれない。そのなかで、テレビや新聞は、大阪都の制度設計における集権化・分権化の側面の明示、予測されるマイナス効果、代替案をどこまで報道するか。

マスコミはしばしば、橋下氏に「政策のデメリット含め語って」(毎日新聞大阪本社版 2011年12月9日)などと報道を締めくくることが、ポピュリズム政治は情報の一面化が本質だ。推進派がマイナスを認めるまでは、新聞はマイナス面について書けないというのでは、非常に困る。社会に散在する疑問や反対意見、そして新聞社自らが調査研究したデメリットも、堂々と書いていただきたい。もちろん反対派も、「公式」に近いような情報発信に努めるべきだ。

マスコミは、次のような悪循環のサイクルに参加してはならない。



理想を言えば、「大阪都構想（大阪市・堺市の廃止構想）」や「大阪都問題」という表現をときどき用いて、報道の中立性を確保すべきだと考える。かつて、マスコミが「通信傍受法（盗聴法）」と表記したような工夫だ。しかし、これは大阪維新の会から激しい抗議が予想され、また、もし意見が分かれるすべての重要事案についてカッコで別の名称を併記することになると、報道を煩雑にしてしまう。

それでは、マスコミが、中立性と調査研究（リサーチ）能力を持つためには、どうすればよいのか。

もちろん、大阪都構想に無条件に賛同するマスコミは、現状でよい。また、今回の選挙での4割強の大阪都批判票を少数意見で意味がないと考える人も、それでよい。しかし多くのマスコミが中立性、客観性を理想とするのならば、課題はそれを実現するための技術や能力、制約への対処にあるわけだ。この論文で明らかにした大阪都に特有のものを含む諸条件のなかでも、新聞やテレビの報道に携わる方が可能な工夫として、次のような方法がある。（この程度の工夫が実現しないようであれば、展望は持てない。）

たとえ公的機関の情報の多くが賛成論になっても、自ら調査研究し、小さな意見を集め、賛否両論を掲載していただきたい。記事に批判的な視点を交えても、推進派から抗議されることはあるまい。

大阪都構想の定義を中立的なものに改善すること²³⁾。とくに、「大阪府の廃止」という誤解を誘う表現はやめること（前出、図表5）²⁴⁾。さらに、維新の会などの「地域政党」と論理的に対にならない「既存政党」というネガティブな用語も、「全国政党」と改めるべきだ。

大阪都構想に短い説明を付け加える場合は、代表的なメリットとデ

メリットを併記すること。

世論調査の方法を改善していただきたい。（図表7を参照）

筆者も要望してきた（村上 2010A：313-316）、大阪市内の結果だけ分離した結果も公表する方式（読売新聞大阪本社版 2011年11月21日など）や、被調査者がテーマを理解しているか2段階の（！）別の問いで尋ねる方式は、幸いにも、今回の選挙ではかなり定着した（日本経済新聞大阪本社版 2011年11月21日など）。

今後の課題として、重要テーマについて中立的な（賛否両論を添えた）説明をすること、大阪市、堺市の廃止について別の質問でたずねること、賛成・反対の解答についてさらにその理由を問うこと、などが調査の精密化と適正化に役立つだろう。

市民にインタビューするとき、「大阪都構想とはどんなものだと思いますか」「大阪都構想で大阪市、堺市が廃止されることを知っていますか。その点をどう思いますか」などと、論点を添えて尋ねてみると興味深い回答が聞けるのではないか。

第一線の記者だけでなくデスク（編集部）自ら調査され、また識者・研究者の意見を別枠で掲載するだけでなく、一般の記事においても参考にしていただければ、たいへんありがたい。

注

- 1) 橋下氏と維新の会は、「危機」「改革」とともに、「民意」という言葉を多用する（資料「選挙広報」も参照）。

しかし、政治リーダーが「民意」つまり選挙での得票や世論調査の高い支持を根拠に、自己の意見を絶対化することには、さまざまな論理矛盾がある（参照、日本経済新聞大阪本社版 2011年11月28日）。第1は、たとえ6割の得票で当選しても、残る4割の少数意見もまた別の民意であること。第2は、選挙での支持は、その候補のすべての政策への支持を意味してはいないこと。第3に、選挙時にあいまいに、良い面だけ説明した構想に対して、有権者が判断を下したとするのは強弁だ。したがって第4に、個別の政策ごとに、ていねいな議論をして一定の説得力を示すことが必要だ。第5に、議会も総体としては首

長の得たのと同じ(死票が少ないのでしばしばそれを上回る)得票を得ているので、第二の民意の反映機関である。第6に、有権者の支持を得るとともに、専門的な検討をしなければよい政策は作れない。第7に、行政職員がその自治体の長にだけ(あるいは長に投票した住民の「民意」にだけ)従うべきだという解釈は、「公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」という憲法15条2項に反する。

- 2) 世論調査や出口調査によれば、大阪都に賛成か反対かと、維新の会候補を支持するか、反対派(民主・自民等連合)の候補を支持するかとは、強い関連があった(読売新聞大阪本社版 2011年11月21日, 28日)。また、市長選挙で投票の基準として「人柄」を挙げる人(全体の22%)の6割は平松氏を、「政策・公約」を挙げる人(同63%)の7割は橋下氏を支持した(朝日新聞大阪本社版 2011年11月21日)というのも、興味深い。

市長選挙で民主・自民・共産が協力して平松氏を推したのは、第2次大戦の「連合国」を思わせた。現状を守りたいという計算もあったろうが、橋下氏の強権的な政治や「独裁」発言に対して大阪市等の自治と民主主義を守ろうとする意思も強かったと思われる。ただ、大阪市等の廃止に賛成ではなさそうな公明党が、交渉によって中立(自主投票)の立場を選んだことは、維新の会に有利に働いた。

- 3) 都構想に関する参考文献は(村上 2011: 560)で紹介している。最近のものからいくつか追加すると、推進の立場から(橋下・堺屋 2011)が、批判的なものとして(大阪自治体問題研究所 2011; 澤井・村上ほか 2011)が出されている。

インターネットでは、推進派の大阪維新の会のウェブサイトや、批判的な立場からの(大阪都構想研究会 2011)などがある。なお、大阪市の重要な役割、財政等についての専門的情報を集めた有用な(大阪市 2011)は、橋下氏が市長に当選したあと12月中旬には、消滅したようだ。

実務家のあいだでは、「大阪都」構想を支持するのは、政令指定都市を抱える13道府県知事と18政令市長のうち、4知事、2市長にとどまることが、共同通信社の緊急アンケートで分かった。不支持は1知事、3市長。残りの21人は「どちらともいえない」と態度を明確にしなかった。支持表明したのは「新潟州」「中京都」など同様の大都市構想を提唱する人が中心で、賛同はあまり広がっていない。(2011年12月11日, 共同通信ウェブサイト)

2010年に橋下知事の下で大阪府が設置した大阪府自治制度研究会(大阪府 2012)では、研究者が学術的に研究したが、その「報告書は、大阪都構想にお

墨付きを与えていない」（金井 2011）。

- 4) 注21を参照。
- 5) ここで掲載する以外にも、大阪都問題を考える枠組みとして、都市の「地域主権」、大都市財政制度、地方政治における首長・議会関係、地域政党対全国政党（既存政党）、ガバナンス（共同統治）論、政治主導と専門家・専門職員の役割、新自由主義と公務員論、大阪経済論などが役に立つ。これらの枠組みは（村上 2010A；2011；澤井・村上ほか 2011：1章）でも多少述べ、その後検討を加えているが、ここでは紙幅の関係で割愛する。
- 6) 「大阪府の廃止」という表現は、次のような理由から不正確で誤解を招くので、決して用いるべきではない。大阪府の区域、選挙制度、権限などは基本的に大阪都に継承される。大阪都になって失われる要素は何もない（大学等を独立法人化するのは、日本国が民営化を進めたのと同じで、それで日本国が廃止されたとは言わない）。「都道府県」は制度上、同一のカテゴリーであり、その中で府から都への移行なので、連続性が強い。たとえば一般市Aが周辺の小さなB市やC町を吸収合併して政令指定都市Aになっても、A市が廃止されたと言わないのと同じだ。D町が市に昇格しても、廃止されたとは報道しない。1943年の東京都の導入について、歴史研究から次のような記述がある。「都は従来の東京府の範囲となり、東京府と東京市の地位を継承するものとされた」（源川 2007：195）。民間企業Eが企業Fを吸収合併する場合、Eは存続するのであり、廃止されるとは報道しない。
- 7) 大阪都はアピール材料として、効果大きい。仮に、橋下氏が本来取り組むべき具体的なテーマを選んだら、ここまでの支持を得ることはできなかっただろう。大阪独自の財源確保、学力向上、関空アクセス改善、大阪経済の活性化などのテーマは、関係者との交渉を要しかつ成果を問われる。そもそも、大義名分、掲げる旗としての大阪都がなければ、橋下氏が主宰する維新の会の結成も、知事から市長選挙への異例の立候補も、むずかしかったにちがいない。そういう意味では、大阪都構想の主要な機能は、公式目的である大阪再生と同じかそれ以上に、政治的なグループ形成と選挙での集票なのだろう。しかし、その代償として、「都」の名称による構想の極端化の問題が起こっている。「府」の名称のままでの部分的な府市統合の方が、少しはましだ（7.を参照）。
- 8) 関西広域連合がモデルになる。法制上は、地方自治法にすでに規定されている自治体間の協議会（252条の2以下）または広域連合（284条3項）について、府県と指定都市間で二重行政や共通の広域行政（成長戦略）を協議するためにとくに設置が望ましいという規定を追加することになるだろう。

- 8b) 橋下氏が熱心なカジノの建設は、税収を公式目的にするが、砂漠のなかの小都市ならともかく、先進国の大都市でカジノに依存する例があるのか。日本にはすでに多種多様なギャンブルがあるのに、大阪都はさらにそれを住民に推奨するのか。また競輪・競馬などと比べて、カジノの掛け金は大きく、管理や取り立てに「実力機構」を必要とする。かつて南欧や南米のある都市がそうであったように、大阪のイメージが「ギャングの街」になり、観光客やビジネスが逃げていくおそれもある(参照、沖縄県 2012)。
- 9) たとえば府立、市立の中央図書館は鉄道で30分くらいの距離があり、異なる地域からの利用に便利で、実際にぎわっている。また、一方にない本や資料が他方で見つかることもよくある。大阪府立、市立大学は、「有力」大学が東京よりはるかに少ない大阪にあって、府民に受験とやや廉価な勉学の機会を保障している。マスコミはこうした具体的な事情を調べてから、二重行政を論ずるべきだ。あるテレビ報道(FNNスーパーニュースアンカー 2011年8月12日)が、大阪の図書館を実地に訪れて、二重行政も歓迎されている場合があると解説していたのは、賢明だと思った。
- 10) 成田空港より都心に近い関西空港には高速道路を利用したバス路線も増え、新規地下鉄への大規模投資はムダが多いので、まず、非常に停車駅が多いJR関空「快速」の高速化を、府市が多少補助をしても進める方が、安くて実現が早い。(村上 2011: 598)
- 11) 現在の大阪と東京の歳出データを比べると、東京都の特別区は、その機能が一般市以下なのに、1人当たり歳出額は一般市をかなり上回り、非効率になっているようだ(村上 2011: 資料D)。(読売新聞大阪本社版 2011年11月28日)にも、特別区のコスト増の証言がある。
- 12) 「都市間競争のための広域化」の海外事例が(橋下・堺屋 2011: 48, 60, 198)で述べられているが、筆者が収集してきた情報とずいぶん違う。廃止解体されたロンドン市(GLA)の復活、台北市と台北県に分立、台湾の「県市合併」では人口200~300万人規模の自治体を作ったにすぎないことについては(澤井・村上ほか 2011: 42, 53)を参照。グラン・パリ構想も、人口200万人のパリ市を廃止する内容ではないようだ。ぜひ、マスコミや研究者において、事実を調査していただきたい。
- 13) 注11を参照。
- 14) 一般論としては、公務員制度の改革について、財政難のなかでの人件費の削減(職員数削減自体が善ではあるまい)、マイナス評価、業績給など競争原理の強化、開放型人事と幹部等の公募(公募は、政治家が縁故者を任

命する「猟官制」につながるマイナス面もある）自治体の長の職員に対する指揮監督権，過度の監督・統制が公務員を勤勉にするか，逆にモチベーション，自主性や専門性を阻害するか，国民の労働条件改善のモデルとしての公務員（ワーク・ライフ・バランスの実現など），組合活動など労働基本権の保障，国民としての思想・言論の自由の保障，などの観点から考える必要がある。

公務員制度改革についての総合的で冷静な検討は，（村松 2012）を参照。（太田 2011）も参考になる。

なお，人件費削減は，公務員をさらに減らして残業を抑えつつ仕事が回せるかという問題がある。削減分の予算は福祉・教育に回すこともできるが，ムダな大型公共事業や非効率な特別区のコストに使われるかもしれない。また民間企業の正規・非正規（？）勤労者の賃金の引き下げにつながるならば，社会全体でみるとプラス・マイナスがある。中小企業や非正規雇用に厳しい日本のシステム（少子化の原因でもある！）のなかでは，そこで働く人々に「普通に働く」公務員への反感が潜在し，それをポピュリズム政治家が扇動する。公務員労組としては，不祥事の回避，「弾圧」に対する法的対応とともに，非正規雇ユーザーへの連帯や社会への情報発信が不可欠だ。

- 15) 余談だが，欧米には未来の人類が知的に退化するという辛口の SF がある。映画では，『タイムマシン』（1960年版），『26世紀青年』（原題は Idiocracy）など。日本映画の『阪急電車』にも，関西の庶民の集団エゴイズムを描く場面があった。
- 16) 注6を参照。
- 17) 近年，大阪中之島がいわいは，大阪市と府の努力で整備が完成し，ロンドンのテムズ川沿いにも似た魅力的な空間になって，にぎわっている。橋下市長が，ロンドンと同じく川沿いに2つ目の美術館を建設するという平松前市長時代の計画を，中止しないよう期待したい。
- 18) 注21を参照。
- 19) 戦後の地方自治制度は，公選首長と議会との「二元代表制」を採用し，知事や市長に強いリーダーシップの可能性を与えている。他方で，議会の影響力の存在や，それが大きくなる条件についても，政治学者は精密な分析を行ってきた（曾我・待鳥 2007；村上祐介 2010：77-80）。

1990年代の「無党派首長」は議会との関係に苦慮したが，政党の組織力が弱まりポピュリズム傾向が強まった2000年代になると，河村市長（名古屋）や橋下知事（大阪）といった個人的人気の高い首長は，議会の「既存政党」（全国

政党と呼ぶべきだ)と対決し、優位に立つこともある(有馬 2011; 佐々木・外山ほか 2011: 10章; 日経グロ - カル 2011: 12-18)。橋下氏は自前の「地域政党」(首長派政党)である大阪維新の会を結成し、2011年4月の統一地方選で、議会で過半数(大阪府)や第1党(大阪市)を獲得するに至った。これは、二元代表制における対立を解決する1手段ではあるが、長の統合力と集票力に依存する地域政党は長の言いなりになり、議会の監視・審議機能を弱めてしまう危険も大きい。

維新の会は「塾」を作って候補者を養成しようとしているが、メンバーには「白紙の人」、つまり自分の専門知識や意見を持たない人材を求めているともいわれる。それが、地元利益志向だと非難される従来の地方議員像と比べて、望ましい政治家の姿なのかは、疑問だ。

民主、自民などの議員は多数落選し、選挙前に当選を確保したい「私欲」等から(?)維新の会に移る議員も出た。これは、日本の地方議会における会派、つまり議員の組織活動の弱さや、地元指向(曾我・待鳥 2007: 328)という潜在的な問題が、露呈したとみてよい。比例代表制に基づいて政党組織が発達するヨーロッパの地方議会と違い、個人としての選挙・政治活動を基本とする弱さだ(村上 2003: 46-57)。日本でも地方議会の政党化が進んできたとはいえ、その統合力や政策情報の発信力には限界がある。マスコミが、首相の重要方針を報道する場合には野党の意見も報道するのに、知事や市長の場合はそうしないというのは、象徴的だ。さらに、選挙区に「刺客」を立てると威嚇されれば、反対派の議員も発言をためらうおそれすらある。(ヨーロッパに多い比例代表制の地方議会では、その脅しは効かないし、誰が会派のリーダーかも明確だ。)

地方議会研究では、会派・政党の情報発信・審議能力にも注目が要だ。

20) 注12を参照。

21) 橋下氏の政治手法と活動内容について、特徴をまとめておく(参照, 各社の新聞記事; 吉富 2011; 澤井・村上ほか 2011: 20-22, 60-68, 146-171 [年表])。

「発言する」……強い言葉で、官僚や「既得権」など「敵」を全面的に批判し、日本や大阪の危機を訴え、敵を叩く改革を「これが最後のチャンス」、「改革しなければ日本の再生はない」と訴えて支持を求める。割合パターン化された手法だが、繰り返されるとアピール力は大きく、メディアでも取り上げられやすい。話す分量が多く、言葉の選び方も巧みだ。本人が自説を疑わず(?)真剣な表情で語るので、一定の準備がない聞き手は疑いを持ちにくい。

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

「利益を約束する」……選挙広報（論文末資料）でも、多くの具体的なサービス改善を約束している。

「大きな夢を描く」……近年「〇〇県・市を日本一にする」という公約を掲げる首長候補が増えているが、橋下氏の場合には、壮大な改革ビジョンとして大阪都構想を掲げ、マイナス面には触れずに宣伝してきた。

「削減・効率化する」……首長の権限に属し決めやすい（ただし条例事項は議会の議決が必要）公務員、行政組織、補助金などの整理削減を断行し、「改革」として宣伝する。橋下知事のもとでは、児童文学館、オーケストラへの補助など文化行政も犠牲になった。「収集した作品の質はトップクラス」と専門家が評価する大阪市近代美術館の建設計画について、市長に当選した橋下氏は、美術を理解しない視点から「しょぼい美術館なんかできても大阪の力は高まらない」と、再検討の方針を打ち出した（毎日新聞大阪本社版 2011年12月18日）。議員定数の削減、知事や市長の報酬・退職金の大幅引き下げなどは、一見「改革」に見えるが、実は、前者は選挙区ごとの定数を減らし、中小政党に不利で最大政党（維新の会）の議席率を高める効果がある。後者も行き過ぎると、長になれるのはお金持ちに限られるか、あるいは在職中に退職後の生活のため蓄財に努めなければならなくなる。

「反対派を威嚇し議論を避ける」……自分に反対する公務員、議員などを、任免権限や集票力を利用して威嚇し、可能であれば排除する。批判的な研究者やマスコミにも、強い非難を浴びせることがある。（ただし従順な一般人を攻撃はしない。）批判者を「クソ」「バカ」などと切り捨て、意見を聞いたり議論をしたりはしない。普通の政治家なら、暴言は辞任につながり議論の回避も評価を下げるが、橋下氏はこれを徹底し、議論を回避し反対意見を委縮させる点でむしろ立場を強化できている。

「政策を作る」……これは関係者との調整を必要とするし、思い付きが批判されることもあり（WTC への庁舎移転など）、教育補助金以外はあまり成果がない。「選挙広報」（大阪市選挙管理委員会 2011）を見ても、知事の4年間に作り上げた政策実績はほとんど示されていない。文化のように関心がないと思われる分野もある。関心のあるはずの成長戦略でも、とくに企業誘致や開空アクセスのJRを高速化させるなどの政策は、大阪都のもとでしか進められないという論理なのか、ほとんど着手されていない。大阪市長として、まず具体的な政策を推進されることを期待したい。

「法的に許されるあらゆる手段を動員する」（橋下 2006：206-211）……

ただし、法律家だけあって、法や条例の拘束は意識しているようだ。

橋下氏に対しては、好き嫌いがはっきり分かれる傾向がある。 を評価する人は、「いろいろ頑張って仕事をするのが目に見える」「リーダーシップがある」「ともかく現状を変えてほしい」「既得権を叩いてほしい」ということでファンになるのだろう。遠くから見てみると、～の演劇的な効果(パフォーマンス)が、の政策実績の乏しさを補う。反対に、「独裁」やウソを嫌い、リベラルな価値観と合理的な議論や政策を大切に人、そして近くで直接に交渉したり「敵」として攻撃された経験を持つ人は、の特徴に対して、批判的になる。

一般に日本では政治家のウソや攻撃性は好まれないが、時にはそれを隠して「可愛く」「まじめに」振る舞う技術や、攻撃は有権者の利益のためと思わせる弁舌力が、橋下氏への支持を広げているようだ。それにしても、「大阪都構想」のアイデアが見つからなければ、ここまで維新の会が台頭することはなかったに違いない。

なお、橋下政治については、賞賛、あるいは批判(大阪の地方自治を考える会 2011;新潮社 2011;第三書館編集部 2012など)の立場から数冊の本が出版されていて、参考になる。同じくらい必読なのは、本人が知事になる以前の出版物で、(橋下 2006)は、強い者以外(専門家を含む)への激しい軽蔑や、政治家にとって嘘をつくことの重要性を述べる。「交渉術」に関する(橋下 2005)は入手不可だが、駆け引きや詭弁的な話術など、さまざまな技術の勤めが並んでいるらしい。この勝つこと最優先の行動原理に、弁護士、タレントの訓練が加わり、いわば「3枚の切り札」が例外的に揃った政治家だということになる。

今後とくに心配されるの「威嚇の政治」(一種の恐怖政治)の具体例は多いが、(村上 2011:571)の文献を参照。その後も、大阪都で堺市が廃止されることに反対した堺市の竹山市長に対して、橋下氏は、反論するのではなく、「平松市長と同じ位置づけで、一線を引く」などと「絶縁宣言」をした(読売新聞大阪本社版 2011年6月23日)。批判的な意見を持つ職員に対しても、「潔く辞めるべきだ」(参照、朝日新聞大阪市内版 2012年1月5日;毎日新聞社 2012)など非常に厳しい。(この「潔く」という言葉はスポーツの感覚かもしれないが、少し考えると政治の世界では、「少数意見を唱え続けるのは潔くない」「少数意見は誤り」という非民主的な思想になっている。)

2012年1月には、橋下新市長は、選挙活動など市職員の政治活動を規制する条例案を提出する意向を表明した。大阪市長選で一部の職員が平松候補の選挙

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

活動に関与したことを問題視し、「現職市長，市役所，組合が一体化すると，とてつもない政治力を生み出し，若手が政治にチャレンジできなくなる。こういう選挙は大阪からなくしていく」と語った（京都新聞 2012年1月5日）。しかし，選挙でも見られたように，人気のある政治家や政党に比べて公務員労組の力は慎ましい（明るい選挙推進協議会 2010：14-15）もので，むしろバランスを取るために有用であること，民間の各種団体も選挙に関与していること，公務員も国民として参政権と言論・表現の自由を持つことを考えると，この橋下氏の方針は異例で，論理的でなくかつ非民主的だ。今の時代，労働組合に，企業への適度の批判や政治的意見の表明を禁止するような経営者は少ない。あるいは，橋下氏は，市長選で4割強の批判票をすべて公務員労組が集めたと錯覚しておられるのだろうか。

22) 大阪の民主党は，2011年4月の統一地方選挙で大阪都構想を批判し，敗北した。問題点の指摘・宣伝は不十分だった。しかし，ここで勇気をもって反対の声を上げたということ自体は，大阪都の議論において大きな意味がある。11月の知事・市長選挙では，大阪都批判を前面に出さず，どちらかといえば「組織戦」に励んだが，やはり大阪都推進派に勝てなかった。これ以上，橋下氏と対決することは犠牲が大きい，大阪都への賛成に回っても選挙で維新の会の候補と競争しなければならないことには変わりなく，適度なスタンスをどこに見つけるかは難問だ。

23) 最近見つけた（毎日新聞東京本社版 2012年1月20日）での語句説明

「大阪都構想は，政令指定都市の大阪，堺両市を「特別区」に分割して身近な住民サービスを任せただで，政令市の権限を吸い上げて新設する「大阪都」が広域行政を担う。府と政令市の二重行政解消が目的だ。……都構想は事実上「府県による政令市の吸収」……というイメージになる。」

は，「二重行政解消が目的だ。」のあとに，「他方で，都市全体の自治や政策力を担う2市を廃止することへの批判もある」と両論併記するならば，適切な説明だと考える。

24) 注6を参照。

参考文献

- * (村上 2010A ; 2011) 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。
- * 参考にした新聞記事は、本文中に示した。

- 明るい選挙推進協会『第45回 衆議院議員総選挙の実態 原資料』2010年
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣, 2010年
- 有馬晋作『劇場型首長の戦略と功罪 地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房, 2011年
- 内田樹・山口二郎・香山リカ・葉師院仁志『橋下主義(ハシズム)を許すな!』ビジネス社, 2011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「維新の挑戦 体制維新」ブリーフィングノート, 2011年11月(= 2011A), ウェブサイト(<http://oneosaka.jp/>)
- 大阪維新の会「大阪秋の陣 知事選マニフェスト」2011年(= 2011B), ウェブサイト
- 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)」ウェブサイト
* 2011年12月頃に消されたようだ。
(www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000110632.html)
- 大阪市選挙管理委員会「選挙広報 平成23年11月27日執行 大阪市長選挙」2011年
- 大阪自治体問題研究所企画『「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
- 大阪都構想研究会「大阪都構想 大阪市・堺市の廃止構想を考える」2011年, ウェブサイト(<http://www.tokousou.net>)
- 大阪の地方自治を考える会編『「仮面の騎士」橋下徹 独裁支配の野望と罟』講談社, 2011年
- 大阪府「大阪府自治制度研究会」2012年, ウェブサイト(<http://www.pref.osaka.jp/chikishuken/jichiseido/index.html>)
- 大阪府選挙管理委員会「平成23年11月27日執行 大阪府知事選挙 選挙広報」2011年
* この論文末に抄録
- 太田 肇『公務員革命 彼らの“やる気”が地域社会を変える』ちくま新書, 2011年
- 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

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

- 沖縄県「沖縄県におけるカジノ・エンターテインメント検討事業」2012年，ウェブサイト（<http://www.pref.okinawa.jp/Casino/matter/index.html>）
- 金井利之「あんぐる 大阪都構想」『都政新報』2011年12月9日
- 元気ネット大阪事務局「おおさか満足度日本一」（ダイジェスト版）2011年（＝2011A），ウェブサイト（<http://www.genkinet-osaka.jp>）
- 元気ネット大阪事務局「おおさか満足度日本一宣言」（完全版）2011年（＝2011B），ウェブサイト
- 幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について」『自治研究』85巻3～6号，2009年
- 佐々木信夫『都知事 権力と都政』中央公論新社，2011年
- 佐々木信夫・外山公美・牛山久仁彦・土居丈朗・岩井奉信『現代地方自治の課題』学陽書房，2011年
- 佐藤卓己『メディア社会 現代を読み解く視点』岩波新書，2006年
- 澤井勝・村上弘ほか編『大阪都構想 Q&A と資料 大阪・堺が無力な「分断都市」になる』公人社，2011年
- *この本の第1章の簡約版は，（村上 2011）でも読めます。
- 自治体国際化協会『各国の地方自治シリーズ』同協会ウェブサイト
- 指定都市市長会「諸外国の大都市制度に関する調査」2010年，同会ウェブサイト（www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/report_v5_2.pdf）
- 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」」2011年，同会ウェブサイト（http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf）
- 島田幸典・木村幹編『ポピュリズム・民主主義・政治指導 制度的変動期の比較政治学』ミネルヴァ書房，2009年
- 新潮社『新潮45』2011年11月号（特集：「最も危険な政治家」橋下徹研究）
- 総務省「地方公共団体の区分」同省ウェブサイト（地方自治制度＜地方行財政＜地方行財政），2012年（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html）
- 総務省編『地方財政白書 平成23年版』2011年
- 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
- 第三書館編集部編『ハシズム！ 橋下維新を「当選会見」から読み解く』第三書館，2012年
- 田中成明『現代法理学』有斐閣，2011年

- 坪郷實・中村圭介編『新しい公共と市民活動・労働運動』明石書店, 2011年
東洋経済新報社『週刊東洋経済』2012年1月14日号, 2012年
新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究 政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書
房, 2011年
日経グローカル編『地方議会改革の実像 あなたのまちをランキング』日本経済
新聞出版社, 2011年
日本新聞協会「新聞倫理綱領」2000年, ウェブサイト
日本新聞協会『2009年全国メディア接触・評価調査報告書』2010年, ウェブサイト
(<http://pressnet.or.jp/adarc/data/rep/files/2009.pdf>)
野田正彰「大阪府知事は「病気」である」(新潮社 2011)
橋下 徹『心理戦で絶対負けない交渉術 どんな相手も丸め込む48の極意!』日
本文芸社, 2005年
橋下 徹『まっとう勝負!』小学館, 2006年
橋下徹・堺屋太一『体制維新 大阪都』文藝春秋, 2011年
浜嶋朗・竹内郁郎・石川晃弘編『社会学小辞典』(新版増補版), 有斐閣, 2005年
毎日新聞社『サンデー毎日』2012年2月19日号
松本英昭『要説地方自治法 新地方自治制度の全容』第7次改定版, ぎょうせい,
2011年
真淵 勝『行政学』有斐閣, 2009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
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「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(=2010A)
村上 弘「道州制と代替案」『行政管理研究』No. 130, 2010年(=2010B)
村上 弘「大阪都構想 メリット, デメリット, 論点を考える」『立命館法学』
2011年1号, 2011年
* インターネットでも読めます。
村上弘・佐藤満編『よくわかる行政学』ミネルヴァ書房, 2009年
村上祐介「自治体の統治システム」(村松 2010)
村松岐夫編『テキストブック地方自治』第2版, 東洋経済新報社, 2010年
村松岐夫編『最新 公務員制度改革』学陽書房, 2012年

大阪都構想（大阪市・堺市廃止）の極端化に新聞はどう対応したか（村上）

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

AGMA: Association of Greater Manchester Authorities, Authorities, 2012, website
(<http://www.agma.gov.uk/agma/authorities/index.html>)

European Union, Gateway to the European Union, Countries, 2012, website (<How
the EU works), (http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm)

Schubert, Klaus/Klein, Martina, “Das Politiklexikon”, 4. aktual. Aufl., Dietz, 2006（ド
イツ・連邦政治教育センター Bundeszentrale für Politische Bildung のウェブ
サイトより）

【資料】2011年11月の大阪府知事選挙の選挙広報

次ページには、(大阪府選挙管理委員会 2011) から、紙幅の都合で、上位得票者であった2候補の部分を抜粋し転載した。なお、一般に選挙広報は2011年現在、インターネットで閲覧できない状況にあるようで、選挙で何が公約・議論されたかを有権者，研究者，マスコミが振り返り，政治家の説明責任を確保するうえで，かなり不便だ。改善をお願いしたい。

大阪維新の会

おおさかいしんのかい

私たちが松井さんを応援します

- 大阪維新の会代表 **橋下 徹**
- 元経済企画庁長官 **堺屋 太一**

大阪都になるとあなたの暮らしがよくなります。

- ▶地下鉄を民営化して料金を値下げ
- ▶敬老バス制度は維持
- ▶堺市等も含めた地下鉄ネットワークの実現
- ▶水道事業の統合による料金値下げ
- ▶閑空アクセスの改善
- ▶世界市場に挑戦する中小企業を支援
- ▶保育所、高齢者施設の増設

※詳しくはHP(<http://oneosaka.jp>)をご覧ください。



- ◎大阪都に広域行政を一元化。二重行政を解消。水道、交通、消防等の経営形態を変え、職員数を三割以上削減します。
 - ◎産業基盤を整備。景気、雇用を回復させる成長戦略で府民所得を向上。大阪を元気に。
 - ◎危機管理体制を一元化して防災機能を強化。もう一つの首都機能を構築します。
- 公務員制度を改革します。**
- 明治時代から続いてきた公務員制度を大転換
 ◎職員基本条例を制定し、特権的な身分制度を排し、府民感覚を反映する制度を構築します。
 ◎教育基本条例を制定し、教育委員会が独占している権限を住民の手に取り戻します。教育日本一を目指します。
 頑張る公務員が報われる仕組みにします。

卒 維新。連携と協調の府政へ。

オール大阪で 新しい行政に

まちづくりの主役は府民と市町村です。大阪府、政令市、市町村がそれぞれの政策課題を共有し、二元行政、二重行政の解消につとめます。広域課題に対応できるよう「市町村連合」を推進し、大阪府は市町村を全面的にバックアップ。

オール大阪で 新しい教育システムに

教育の政治的中立性はしっかり守りながら、大阪全体がめざす教育目標を「大阪府教育振興計画」として作成します。具体的な施策は府、政令市、市町村それぞれが教育委員会が役割分担し、責任をもって推進します。

大阪府庁舎は 大手前に集約

これで府民の負担は300億円以上安くなります。大阪府庁は府民の安心、安全の拠り所であり、経済活動の拠点です。国の合同庁舎や企業集積を生かして大手前を首都機能のバックアップ拠点にします。

市町村長連合と府民の会

上からおしつける強権政治から、連携と協調の府政に変わるため大阪府内の市長・町長・村長が立ち上がりました。

大阪維新の会 公認

府知事候補

まつ いちろう
松井一郎
(47才)



府知事候補 松井 一郎の略歴

- 国会 歴 警察常任委員会委員長
大阪維新の会 大阪府議会議員団 幹事長
地域政党 大阪維新の会 幹事長
- 家 族 妻・長男・長女
- 趣味 読書
- 座右の銘 自らを灯明とせよ

みなさんと共に 維新の挑戦!!

大阪を変える最後のチャンスです。

ONE大阪（大阪都）が大阪を元気にし、
皆さんの暮らしと日本の安心を支えます。

大阪都構想を実現します。

大阪府知事候補

前大阪府市長会会長

くらた 薫

倉田かおる



—— 略 歴 ——

昭和23年、池田市生まれ。
関西大倉高校、関西大学
法学部卒業。
池田市長5期連続当選。

上から目線ではなく、 府民と市町村が主役の府政

大阪府政は今、対立と混乱の真つただ中にあります。
大阪市や堺市をはじめ、周辺の市も解体して知事が市
町村にまで君臨する「大阪都構想」。知事が学校教育ま
で支配しようとする「教育基本条例」に暴走する「維新
の会」主導の府政に終止符をうたなければなりません。
めざすのは市町村長、府民との連携・協調で府民生活
の安心と向上を着実に実現していく府政。そのために「維
新の会NO.1」と大阪府内の市長、町長、村長が連合し
て立ち上がりました。