

同時選挙の回顧と、都構想についての考察

松室 猛

The Review of the Same Day Election for Osaka Prefecture Governor and for Osaka City Governor, and My Questions to the Raised Proposal for uniting the City and the Prefecture.

Takeshi MATSUMURO

目 次

要 旨

はじめに

第1章 同時選挙にみる自治体運営変化の兆し

第2章 様変わりした候補者決定の経緯

第3章 大阪維新の会の政策の検証

第4章 自治体合併の問題点

第5章 大阪都構想の実現可能性

要 旨

昭和46年4月までは大阪市長選挙と知事選挙は統一地方選挙として同時に行なわれていたが、大阪市長が任期半ばで逝去されたために選挙時期がずれていた。今回40年ぶりに大阪府知事選挙と大阪市長選挙が同時選挙として平成23年1月27日に施行された。思い返せば中馬馨の3選目と黒田一が初当選した選挙以来である。

大阪府知事の橋下徹が平成23年2月5日の任期を待たずに辞任し、市長選挙に出馬することによって同時選挙となったのである。橋下がこの策に出たのは、大都市政策の最大の問題点である府と市の二元行政が非効率であり、組織を根本的に改編し都制に移行することで広域自治体と基礎自治体とに分けることにより効果的な行財政運営が可能になるとの主張に基づくものであった。これを具体化したのが彼らがいう大阪都構想である。

今回の同時選挙は「大阪秋の陣」と呼ばれ、大阪維新の会の橋下徹が市長に、同じく松井一郎が大阪府知事に当選し大阪維新の会の大躍進で幕を閉じた。

今回の同時選挙は数々の話題を提供していただけない、候補者選考の経過についても記録にとどめ、これからの大阪府政を考えてみることにした。

地域政党「大阪維新の会」の躍進によって、既成政党が大きな影響を受け二代表制を執る地方自治体の形が大きく変わろうとしている状態の中で、彼らが掲げる「大阪都構想」がどんな道筋をたどるのかについて検証することにした。

はじめに

大阪秋の陣と呼ばれていた知事・市長の同時選挙が執行され、11月27日に新しい体制が誕生した。率直に言って、開票前に当確が出る程の差がつくとは予想できなかった。

この結果を、現状の閉塞感に対する選挙民の意思の表れと見るのはごく常識的であるが、それ以上に橋下徹の知名度と発信力に誘発された若者の政治参加の結果であることは投票率の上昇からも感じられるところである。

いずれにしろ、この選挙を通じて大阪政界はいろんな意味で大きな影響を受けることとなった。地方分権が声高に叫ばれながら、旧態依然とした都市政策に大きな影響を与える選挙結果であり、政争とは別次元で、自治体の新しい時代の幕開けでもあり、政界再編のきっかけになる要素を含んでいる。その意味では地域政党「大阪維新の会」が投じて一石は大きいものであった。

現職知事が任期満了を待たずに辞任し、大阪市長と府知事選挙の同時選挙を仕掛けたことは歴史に残る出来事であり、それだけに後世のために、のその経緯を含め検証することにした。

第1章 具体化してきた自治体運営変化の兆し

(1) 同時選挙に至る経緯

平成23年10月22日の未明まで、同時選挙を云々しながら橋下徹知事は知事辞職も市長選出馬については一切具体的な発言をしなかった。22日未明の大阪府議会本会議場において橋下徹は知事辞任を公式に表明した。この発言によって、知事選挙と大阪市長選挙の同時選挙が具体化したのである。

この発言に至るまでの間、橋下は「大阪復権のためには大阪市を解体しなければ大阪の再生はない」との発言を繰り返していながら、同時選挙に関しかなり迷っていることが感じられた。具体的に彼の迷いを感じさせた発言として、9月8日に「平松市長と方向性がまとまれば知事を辞職しない」と発言をしていたことがあった。その方向性とは、「特別自治市化」をめぐる対応であった。

特別自治市化とは、政令指定都市の市長会が2010年5月に提案した構想で、現時点では具体

化していないものである。そのあらまは、「近隣性の原則や、補完性の原理」に基づき身近な基礎自治体を中心とした地域主権改革を進めるためのものである。そのために、現行の政令指定市制度を抜本的に見直し、大都市が一元的・総合的に行政サービスを提供できるよう権限とその役割に見合う自主財源を制度的に保障する新たな都市制度として提案したものである。現時点では具体化されておらず、構想段階のものである。

この制度を大阪市長の平松が口にしたことから橋下は、この制度を大阪府域だけでなく大阪府下全域に広げることに同意するなら、知事は辞任しないと発言していた。

しかし、この橋下の提案は、特別自治市化を大阪府域全体に広げることを条件としていたが、市長が大阪市以外の府域全般に関して発言できる訳がなく、そのことを平松に提案すること自体に無理があった。それでも橋下と平松がこの問題を中心に話し合い、お互いにそれに向って努力しようとなれば「落としどころ」が見出せる可能性があった。橋下がこの提案をすることからして、是が非でも同時選挙をしようとしていない気配が感じられた。今日に至る経緯の中で彼の心情を思えばかなり苦しんでいる様子が窺えた。

結果的に彼をそこまで追い込んだのは橋下の自縄自縛であり、改革の焦り過ぎが最大の原因であった。

「大阪維新の会」の所属議員達は、大阪市を解体しなければ大阪の再生はなく、都構想の実現も不可能であると確信していたと思えないところがあった。その根拠は、統一地方選で圧勝し、府議会で過半数の議席を獲得したが、選挙の際にはほとんどの候補者は都構想を争点に掲げることをせず、大阪経済の再生のために変革を訴えるのみで、橋下の人気に乗っただけで当選するほどの勢いであった。だから都構想の実現についてさほど熱心とはいえず、橋下が知事から市長に転身することが都構想実現の早道と考えていたとは思えない点があった。

現実的に考えれば、橋下と志を同じくする人物を市長に就任させ、府・市連携を強化することの方が都構想実現の早道であることは維新の会の議員にも判っている筈なのに、誰もそのことをいわなかったのは不思議な感じがした。

こんな経過があったので、特別自治市論争の時点で、両者を同じテーブルに着かせ調整をするフィクサーを探すように経済界にパイプのあるマスコミ関係者に提案した。結論から言えば、関西の政財界や学会にはそのような人材がなく、僅かに調整らしきことを提案したのは市長会だけであった。ところがその提案は、シンポジウムに両氏を出席させ手を握らせるというものであった。これほど犬猿の仲の両者を公開討論会の場に引っ張りだすことが仲直りのきっかけになると考えること自体がまったく無意味であり、攻撃的発言を得意とする橋下と同じ舞台に立つことなど平松が了解するわけがない。案の定、日程が合わないとの理由で平松は応じなかった。この提案の裏には市長会の存在を誇示する別の狙いが見え隠れしていた。市長会の提案内容と調整能力がこの程度であることは少し寂しい気がした。そんなことが続く中で、橋下は従前からのラフな発言癖では片付けられない発言があった。

彼は後援会を集めた政治資金パーティの席で「政治は独裁が良い」などと言い切ったのは、かなり物議を醸す発言であった。

月刊誌「新潮45」の11月号のなかで、精神科医でノンフィクション作家の野田正彰は、『大阪府知事は病気である』とのセンセーショナルな標題の論文を発表しおり、その副題に「橋下の挑発的発言、扇情的な振る舞い、不安定な感情—それらから導き出せるのはある精神疾患である」と断じていた。

こんな経過をたどり、遂に橋下は知事を辞任し、大阪府知事選挙は23年11月10日、市長選挙は13日告示、11月27日が投票日と決まり同時選挙が行なわれることになったのである。

同時選挙の結果は市長選・知事選ともに維新の会の圧勝で終わった。

投票率は52.88%で、前回を3.93%上回っていた。

大阪市長選挙	橋下 徹	750,813票
	平松邦夫	522,641票
大阪府知事選挙	松井一郎	2,006,195票
	倉田 薫	1,201,034票

これからの自治体がどのような形になり、維新の会が主張する大阪都構想がどう進展するのかを検証してみたい。

(2) 二元代表制の形骸化

地方自治体の政治形態は二元代表制である。即ち、首長と議員とを同じ直接選挙で選び、それぞれに議案の提案権をもち、議案審議に関しては対等であるとする制度である。時には、首長の提案と議会の意思が捩じれることもある。その場合には最大公約数を求める努力が双方に課されている制度である。予算編成権は首長の専権事項であり、議員の議案提出権には予算関連について制約が加えられている。しかし、その他の案件に関しても議員提案権がかなり形骸化してきた。従来から地方議会では、ほとんどの議案が首長の提案通り議決され、議員提案は稀にしか行なわれていないのが現状である。議会が首長に従属し、思想的に独自性をもつ共産党を除き、総与党体制に近い議会がほとんどであった。

即ち、二元代表制の趣旨が本来の形で機能していないケースが多く見られるようになってきたのである。まず最大の原因は、議員の資質に基づく議会の機能不全である。さらに、追い討ちをかけたのが首長が選挙に際してマニフェストを掲げ、当選後にはその主張が信任されたとして、その政策を推進することが多くなってきたからである。一方、議員には執行権がないのでマニフェストを示すことができず、この辺りのことから、首長追従の姿が多くみられるようになってきた。

こんな現状にある地方議会で、首長が自らの与党を立ち上げ、その勢力が過半数に及ぶと、二元代表制本来の趣旨は影を潜め機能しなくなるのは当然である。

大阪においては首長である橋下が代表を務める「大阪維新の会」が誕生し、府議会では過半数を制し、大阪市会では39%の議席を占めるに至った。

これら一連の動きに関して、首長が代表を務める地域政党について、二元代表制の趣旨からして問題があると幾度か指摘してきた。しかし、その以前から二元代表制が機能しなくなっている事実を考え合わせれば、この制度が本当に地方自治体にとって正しい制度といえるのか、あるいはこれに変わる制度があるのかが問題となってきたと解すべきである。

時代の推移とともに制度が適格性を欠くことはしばしばあるが、この現状から言えることは、地方自治体の政治形態が大きく変わってきたことを認識せざるを得ない。

しかし、何といっても大きな変化は、地域政党「大阪維新の会」の誕生であった。この政治団体は政党要件を具備しない、法的には「その他の政治団体」でしかないが、この動きによって既成政党が大きく影響を受けていることは紛れもない事実である。

自民党の大阪府議会議員団は定数109名の中で49名の議員を擁していたことがあった。それでも過半数に達しない議席でしかなかった。その自民党が2011年の統一地方選挙では13名に激減し、同時に地方議員が選挙母体となっている自民党所属衆議院議員の選挙環境に地殻変動的な影響を及ぼすに至ったのである。この影響は自民党だけでなく公明党にも多大なる影響を及ぼすに至った。地方自治体だけではなく、既成政党の今後のあり方について政党でない政治団体が大きな影響を及ぼすに至った。これが地方自治体の形態を大きく様変わりさせた原因である。

（３）「大阪維新の会」誕生の経緯

「大阪維新の会」（以後維新の会と表記）発祥の経緯を簡単にたどれば、橋下が知事の時代に大阪府庁をWTC^{（１）}に移転する議案を突如提案した際に、自民党府議団内部の決定が本会議場で覆されたことに端を発した分派行動であった。当初は自民党籍のままで会派届けをしたに過ぎなかった。

橋下は庁舎移転構想を２度にわたり議会で提案したが２度とも否決された。２度目の提案の前段で、もし再び否決されたら出直し選挙も辞さないと恫喝ともしめる発言をしていた。さすがにその愚は冒さなかったが、この頃から自分の主張することは府民の意思だとまで言うようになってきた。こんな事態に対し府議会は移転案は否決したが、WTCを買い取ることは認めたのである。移転には反対だがWTCを買い取ることは認めると言う、分り難い議決であるが、知事と議会が全面对決を避けようとした動きがあったのは事実だ。その直後に橋下は維新の会

１ 大阪市が中心となりサンセックで建設しワールド、トレード、センターの略称

の代表に就任し、名実ともに維新の会は知事与党となった。その後、堺市長選や各地での補欠選挙で連勝し、独特の発信力で、さらに人気と支持を拡大し、遂に統一地方選挙で府議会では過半数、大阪市会では40%弱の議席を確保するに至ったのである。

この政治団体である維新の会が政策として掲げたのが「大阪都構想」である。

（４）橋下の政治手法の問題点

政治手法とは異なるが、彼が知事選に出馬する前段で言っていたことは、「知事選出馬は200%ない」であった。その彼が知事選出馬を決め、自民党、公明党は大阪府連段階で支持を決定した。当選当初、彼は府の職員に対して、「あなた方は破綻企業の社員である」と決めつけ、すでに内定していた予算案を白紙撤回させ大胆な行財政改革を打ち出した。その手法は、職員によるプロジェクトチームを立ち上げ、職員間で徹底的な議論をさせ、最終結論は自ら下すとしながら、その場に陪席するだけであった。行政経験のある従前の知事では考えられない、まったく違う手法で大胆に改革を断行した。この知事の、力仕事とも言える行財政改革に対し府民はさらに彼を支援する傾向が高まったのであった。

この直後に発議されたのが庁舎移転計画であった。当時の彼はWTCの建物を「州都の本拠にする」と発言していた。しかし、当時も今も、州都と称するものは影も形も無く、絵空事であった。

その後に出てきたのが「大阪都構想」である。

彼の言動には数多くの問題発言もあった。「クソ教育委員会」「ボッタクリバー」や、最近になって「政治は独裁がよい」などである。いずれにしろ彼の言動は常に計算されており「敵をつくり」徹底的にやっつける発言をし、マスメディアを常に引きつける作戦であった。

大阪都構想についても、大阪市の平松市長を徹底的にやっつける発言を続け、「大阪市をぶっ潰す」と言い続けたのである。

彼の政治手法は過激な発言に象徴されるように、常にワンフレーズで、言い切り型の発言を多用している。その反面、「大阪国際空港は廃止する」や沖縄の米軍基地に関して「大阪も受け入れるべき」などと世間に話題を提供する発言を矢継ぎ早にするが、前言をためらいも無く覆し、どれが本意なのかわからない点多かった。また、別次元ながら「職員基本条例案」「教職員基本用条例案」の提案にみられるように、攻撃相手を明確にし民意を煽る、選挙を意識した言動がある。この条例案は、形の上では議員提案なのに修正に関する独自の発言をしたり、その採決を待たず知事を辞任し、真剣に可決を考えているとは思えない場当たりの発言と対応が多かった。

第2章 同時選挙に向けての候補者選考経過

（１）候補決定前段における維新の会の動き

まず知事候補の選任について、維新の会は当初外部からの人材擁立を考えていた。その筆頭が幸坊治郎だった。何度も彼は否定していたが、橋下自身も以前に200%ないといいながら立候補したいきさつがあり、メディアとの関係でそのように言っているのかと思われた。9月末日までの期限付きで返事待ちをしていたことが橋下のコメントで判明したが、結果は出馬を拒否された。元経産省の古賀茂明も国政志向のために知事選出馬を拒否した。

そんな動きの中でも橋下は、知事候補は外部から擁立すると言い切り「意中の人はある。立候補に関する同意も得ている」と言っていたのも全くの嘘であった。結局、手詰まり状態の中で橋下も万策尽きて側近擁立を決断をしたようで、維新の会の幹事長である松井一郎（47）の起用となったのである。

橋下は内部からの起用に関して新聞が推測記事を報じだしてから一切明確な発言をしなかった。このことからおよその雰囲気はわかるが、この件に関し内部で大した問題にならなかったのは、橋下自身が言う独裁的な組織だからだろう。松井の擁立決定に際して、いつどこで、誰が決めたのかなどがをめぐり、維新の会の中で若干問題になっていた。しかし、いずれも水面下の「くすぶり発言」でしかないのが維新の会の実態なのである。

（２）同時選挙に至る各党の動き

橋下の人気が依然として高いことから民・自・公3党は不戦敗のような状況であった。

今回の選挙に関し民主党の複数の幹部と意見交換をする場を持った。民主党大阪府連は、市長選は平松で行くことを決めていたが、同時選挙はあるといいながら、知事選に関しては全く対応していなかった。率直にいった民主党は、連合やその他の運動団体とは連携が密であるが、地方議員や一般党员を含めた組織としての府連は、ほとんど見るべき対応がないようだった。

維新の会が松井一郎を決定した時点で、彼が相手なら候補者によっては勝てると思ったように、慌てて候補選定に取り掛かった。自民党は、参議院議員で弁護士の丸山和也に声をかけ、民主党は九州電力の「やらせメール事件」で第三者委員会委員長で弁護士の郷原信郎に声をかけていた。郷原は「知事の仕事に興味がある」と語っているが、地縁がないので結局は辞退した。自民党は、丸山和也に対して10月11日に出馬要請をしたが即答が得られなく立ち消えのようになっていた。

この間に池田市長の倉田薫が26日に知事選出馬を表明した。この件は政党の対応とは別次元なので項を改めて述べることにする。

公明党は候補者が揃った時点で対応を決めるといい、主体的な対応をしようとはしなかった。

10月28日になって谷川が声をかけていた丸山和也から出馬する意向が伝えられた。この件に関する新聞報道におもしろいものがあった。新聞に報じられたものをそのまま引用すれば、谷川秀善は、「倉田なんかでは勝てんのか」、自民党の府議団が倉田の推薦を決め、29日の府連大会で報告したのを拍手で了承されたことに対して、「あんなものは了承やない」といったことが新聞で報じられていた。(10月30日・サンケイ朝刊)

また、10月29日の読売・朝刊で、谷川が「府議団は倉田氏支援を決めたが府連全体でまとまったわけではない。丸山氏が無所属で出るなら党は関係ない」と報じていた。ところが10月29日のサンケイ夕刊では、「丸山氏と政策協定を結んで支援するのは当たり前」と述べるとともに「倉田氏支援を決めている自民府議団に対して丸山氏支援で理解を求める意向を示した」と報じられていた。これら一連の報道から読み取れる自民党府連前会長の谷川秀善のコメントは支離滅裂で、発言者がおかしいのか、それとも新聞の報じ方がおかしいのか、いずれにしても読者としてどのように理解すれば良いのかと戸惑わずにはおれなかった。

丸山が無所属で出るのなら党は関係ないとはどういうことなのか。自分が出馬要請をした時点で自民党の公認で出るように要請したのならともかく、知事選に党の公認などあり得ない。また、「政策協定を結んで支援するのは当たり前」と述べたのが、同じ人物のコメントとは到底思えないものであった。ともあれ丸山問題は彼が出馬しないことで落ち着いた。

一連の報道から感じられることは既成政党が迷いまくってる様子が窺えた。

民主党は政権政党でありながら、知事選に対して弁護士の郷原信郎に出馬要請をしたことがあっただけで維新の会に対抗するために、他党との選挙協力はしないといていた党是をかなぐり捨てて自・公との相乗りを模索しだした。

民主党府連の中村哲之助副代表は、超党派で倉田が出馬を表明した時点で、「決断を重く受け止めたい」「今後の対応を早急に協議したい」と述べていた。市長連合が担ぎ出した候補者だから政党色がなく、相乗りしやすいと考えたからである。

公明党は、候補者が出揃うまでは対応を控えるとし、この時点でも何らの対応もしなかった。主体的な対応をしない、実に公明党らしい対応の仕方である。

元々公明党は勝てる選挙にしか候補者を擁立しない方針であり、先の総選挙で選挙区全敗の屈辱を味わい、現時点では巻き返しに懸命で、公明党の公認でない候補者を真剣に支援しようとする雰囲気はない。端的に言えば勝ち馬に乗る戦術なのだ。公明党府本部の佐藤茂樹代表は「候補者が出揃ってからスタンスを表明したい」との姿勢を崩していなかった。自民党と公明党は次の衆議院議員選挙の際に、維新の会の府議の対応を無視し得ないので、真っ向から維新の会に立ち向かえない弱さを秘めているのである。

ここで気になることは、既成政党は国政選挙のみが目的であり、大阪府知事選挙といえども衆議院議員選挙との関連でなければ動こうとしない点である。これでは選挙民の評価が得られ

ず筈がない。

政党として一番筋を通した対応をしているのが共産党である。共産党は知事候補として弁護士
の梅田章二（60）、市長には元市議の渡司孝一（59）をそれぞれ推薦を決定していた。

独裁を阻止し、反橋下の勢力を結集するために11月5日に、市長候補予定者であった渡司孝
一の市長選出馬を見送ることを決定した。共産党が政令指定市の市長選挙を見送るのは、およ
そ50年ぶりのことだそうで、11万から19万票の共産支持票の行方は双方の陣営に影響を及ぼす
ことになるだろう。また、共産党は市長選に関して、対決もしないが共闘もしない、平松が当
選しても与党入りはしないことを合わせて表明していた。

（３）倉田薫の出馬表明と彼の政治感覚

各党が候補者を模索している間に池田市長で市長会の顧問である倉田薫（63）が市長会の30
名以上の推薦を前提として出馬に意欲を示しだした。

現在大阪府域には33市9町1村、合計43市町村ある。彼は30名以上の市長会の推薦があれば
出馬するといったが、そのハードルが高過ぎたことに気がつき、支持範囲を3分の2に下
げた。それでも支持が目標数に達しなく、15市5町1村の21自治体の推薦しか集らなかった。
彼が想定して推薦数よりはかなり下回る、池田市を除けば2分の1しか支持は集らなかった。し
かし、それでも彼は2011年10月26日に知事選出馬を表明した。

市長会が推薦を渋った理由も様々なようで、市長会の方からぜひ出て欲しいと言えばその責
任を負わされるが、この言い方は他力本願で「ずるい言い方」だとする意見があった。出馬す
るから応援をして欲しいといわれるのと、こちらから出て欲しいというのとでは全く立場が違
うというのが本音であった。ところが橋下は支持表明者が3分の2に達していないと指摘し、
支援首長名の公表を求めた。その根拠は、推薦状況は「有権者にとって選挙で投票する際の超
重要判断材料」であり、もし虚偽事項の公表だとすれば公職選挙法違反の疑いがあるからであ
る。（公選法題235条）

彼にすれば橋下がそこまで言うとは思わなかったのだろうが、こんな足かせが嵌められたの
で支持を表明した市町村長名を公表した。支持表明をした自治体は下記のとおりである。

大阪市・枚方市・豊中市・八尾市・寝屋川市・箕面市・門真市・大東市・富田林市・羽曳野
市・交野市・藤井寺市・泉南市・高石市・大阪狭山市 の15市

熊取町・島本町・豊能町・忠岡町・能勢町 の5町

千早赤阪村 の1村

合計21自治体

（４）倉田陣営敗因の分析

彼の出馬にいたる経緯にも狡さが感じられた。それ以上に橋下との真正面からの敵対は得策
でないとの思惑からだろうが、「やんちゃだが、大好きだ。純粋さ、スピード感がいい」「都構

想も決して反対ではない」などと先輩ぶったリップサービスをしていた。

橋下は、これらの発言に対し「選挙戦略でしょう。賛成なら維新を直接応援していただければよい」と突き放していた。(サンケイ10月27日)

又、最大の争点である都構想に関して反対ではないとの発言に対し、自民党大阪市議員団からは、都構想に賛成の発言は撤回してもらわねば支援できないといわれ、彼は都構想は任期中には出来ないので選挙の争点にはしないといってみたり、反維新ではなく「卒維新」だなどと訳の判らぬ発言もしていた。選挙に入ってから、ようやく自分の発言の中途半端さに気がついたのであるが、それでも、都構想に関しては、相変わらず中途半端であった。平松との共闘や政党支援についても、初めは共闘はしない、政党推薦は受けない、勝手連として府民運動の盛り上がりの中で選挙を戦うといっていたが、すべて前言を覆し、共闘はもとより政党支援も受け選挙戦を展開していた。

誰が考えても今回の同時選挙は、「維新 対 反維新」の戦いであり、体制選択ともいわれる選挙であるのに、当選した積りと取られがちな選挙後の議会対策などに意を用いたり、反橋下色を薄める気遣いをしたりしていたのは彼の思惑とはまったく逆に、傲慢さ、狡さと映り、著しく彼の評価を下げる動きであった。

選挙結果は、率直に言って維新の会の政治手法が選挙民に評価されたものであり、都構想に対する賛意が勝因であったことが調査の結果ハッキリした。

仮に倉田が反維新を明確に掲げていても勝てなかったことは選挙結果から窺える。

しかし、この厳しい選挙結果は、彼流の「両にらみ」では選挙民が評価しないことがはっきりしたものであった。

事実、倉田は地元の池田市と一番小さな能勢町で勝利しただけの惨敗であった。

第3章 大阪維新の会の政策の検証

(1) 大阪都構想とは何か

大阪都構想とは、端的に言えば東京都に倣って都制に移行しようとするものである。その最大の目的は、大阪府の中に大阪市が存在するのは二重行政であり、府と市を統合することにより効率的な行政運営が可能になるというものである。確かに府の中に政令市が存在することにより府の行政が形骸化している部分がないとはいえない。橋下の主張は、府の予算と市の予算を統合することにより大阪経済を活性化するための投資が効率化するというのである。都構想は府市の解体合併だけでなく、近隣市も同時に都政に組み込み「ワン大阪」を構築しようとするものである。

都構想の問題点を指摘する前に都政を施行している東京都の概要を検討する必要がある。

東京は昭和18年までは東京府と東京市からなっていた。昭和18年、第2次大戦中に首都とし

ての諸機能を高めるために、東京府と東京市を解体し東京都として再編された。

その理由は、戦争遂行のために府・市並立を解消し、一体となった強力な帝都行政を確立するためであった。実際問題として、東京市は財政的にも潤沢であり、東京府は東京市にあらゆる面で劣勢であった。首都がこれでは十分に機能しないとの理由から、東京市を解体し、東京府から東京都に組織変更したのである。

現在の東京都政は、政治的には区長は公選制で区議会をもっている。東京の特別区23区は市町村に近い自治体であるが、消防、救急、上下水道、都市計画などの権限はない。

税制面では、固定資産税、特別土地保有税及び市町村税法人分（調整3税）、都市計画税、事業税などは東京都の財源となる。但し、調整3税は、「都区財政調整」のための財源として都から区に対して55%の配分率で交付される。即ち東京都は従来の東京市から財源を吸い上げ、その一部を交付しているが、自治体運営についても数々の制限を加えている。

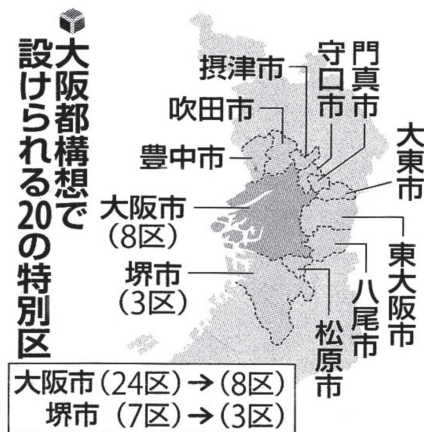
東京都における特別区は、単純に比較すれば一般市町村より権限、財源ともに少ない「特別地方自治体」であり、財源で見れば固定資産税の課税権もない不完全自治体である。

都制は今日に至る経過の中で数々の試行錯誤を繰り返してきた。特別区の議会は開設されていたが、区長は官選の時代を経て、区議会の議決をうけて都が任命する制度だった時代があった。現在は公選制になっている。しかし前述の通り普通自治体と比較し、かなり財政的にも機能的にも都の制約を受けており、現行の都制には数々の問題点を包含している。

これらを検証した上での大阪都構想なのかといえ、現時点では財政、行政権移譲などに関して詳細な説明はされておらず政策と呼べるほどの成熟度は感じられない。

大阪都構想は政令指定都市である大阪市と堺市を含め、近隣の9市をまとめる構想である。グレーター大阪を想定するもので、この線引きの基準や根拠は示されていない。

大阪維新の会が提唱する大阪都構想を図示したものが次の図である。



大阪都構想は、大阪府と大阪市を合併し、二つの政令市と近隣9市を統合し、20の特別区と

する案である。それ以外の市町村はそのまま残す案となっている。

大阪市の分割に関しても当初は8～9に分割するとされていたように、これ程の改革案の提示でありながら概括的なことしか示されていない。現在では大阪시는 8区分割案に落着いているようである。8区案をもとに試算をすれば下記のようにになっている。

大阪市の分割（8分割）	人 口
都島区・旭区・北区	295,420人
福島区・此花区・西区・港区	280,550人
大正区・浪速区・住之江区・中央区	324,826人
天王寺区・阿倍野区・西成区	304,358人
西淀川区・東淀川区・淀川区	443,227人
東成区・城東区・鶴見区	347,273人
生野区・平野区	339,242人
住吉区・東住吉区	294,015人

堺市の分割（3分割）	
堺区・西区	279,125人
中区・南区	276,929人
東区・北区・三原区	274,014人

近隣市			
豊中区	386,623人	大東区	126,504人
吹田区	358,885人	門真区	131,706人
守口区	147,465人	摂津区	85,009人
八尾区	273,487人	東大阪区	513,821人
松原区	127,276人	大阪都の人口	<u>5,605,553人</u>

〔大阪維新の会区割案（内部資料）WIKIより転載〕

大阪都構想における各区の人口は、摂津区の85,009人から513,821人の東大阪区とでは約6倍の開きがある。松原市、大東市、門真市も15万人未満であり、区の大きさにこれほどのばらつきがあることに問題がある。これを解決するためには、現行の市を合併するか、都制移行時点で現行の市域を見直す必要があるが、その辺りのことについて政策集などの構想案では論及されていない。

（２）都構想実現のための関門

法的な手続き上の問題とは別に、政治的な面から都構想を取り巻く問題を眺めてみれば、まず前大阪市長と市会は、維新の会を除く会派は市の分割案に反対である。近隣市長であり橋下知事が全面支援した堺市の竹山市長は、直ちに政令市を解体し区政に移行することに異を唱えており、同じく吹田市の井上市長は「中核市を目指し市の権限を拡充させたい。東京都に市があるように、大阪都構想が実現しても吹田区にする必要はない」と当選の翌日記者会見で話していた。（読売 4 月 26 日）

このように橋下氏のシンパである市長からも既に不協和音が出ており、維新の会が公認した府・市会議員候補が選挙の際に大半の候補が都構想を公約として打ち出すことを控えていた。大阪都構想は維新の会にとっては唯一の政策であるのに、選挙に際して堂々と主張しないのは実現への道のりが遠いからであり政策としての成熟度が低いからである。現時点における都構想とはその程度のものなのである。

都制移行に関し賛否が問われる論点のあらましは以下のとおりである。

- ・都制移行により地方分権の趣旨が薄れ府県集権的になるのではないか。
 - ・基礎的自治体と広域的自治体の分割により行財政運営の効率化が図れるか。
 - ・現行の都制では特別区は地方交付税の交付対象にならない。地方交付税の算定上、都と特別区は一体とみなされ、区独自には交付されない。
- 都制移行によって財源確保がさらに難しくなる可能性がある。都になれば国からの権限や財源が確保されるという説明は根拠がない。交付税の減少分を補填できないのではないか。東京都と異なる都制への移行を目指すのなら、財源確保問題を含め東京都と違う「新しい都制」が必要となる。
- ・意思決定の速さと統一性が確保できるのか。可能だとすればかなり独断的な対応が必要ではないか。
 - ・現在24ある大阪市の区を8区に再編することの是非。また、近隣市の規模に大きなバラツキがあることに問題はないか。
 - ・病院・大学やその他の箱物行政などの重複する行政サービスを一本化することで二重行政を解消するというが、何をもって二重行政とするかは議論がある。
 - ・行政サービスの低下が起きないだろうか、また、各市（各区）の独自性が確保できるのか。
 - ・長年の地域に対する愛着心などから地域の賛成が得られるのか。

（３）都制実現のための法的手続き

詳細は示されていないが、東京都に倣うといいながら財政面では違う形を主張をしていることから、ここでは新しい制度としての「都制」を前提に論を進めることにする。

まず、大阪が都政を実現するためには特別法の制定が必要である。即ちその地域だけに影響を及ぼす法律行為を行なうためには憲法第95条の規定により次のような手続きが必要である。

「一つの地方公共団体のみに適応される特別法は、法律の定めるところによりその地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と規定されており国が特別法を制定しなければならない。

都制移行に関しての法的見解について違った学説もある。

その説によると、地方自治法第28条第1項は「都の区は、これを特別区という」と規定されており、ここでいう都とは東京都以外には存在しないので広域自治体に特別区をおくことは同法の改正をしなければ出来ないとするものである。従って、地方自治法の改正によって「都」を東京都だけに限定せず、都を新しく認めるためには、同法、同項に大阪を追加することで可能であるとする見解である。この根拠は、現行法では東京都制は1つの地方公共団体のみに適用されるが、この制度は一般的に適用される法律であり、新たに都を作ることは地方自治特別法に該当しないと言うものである。しかし、この論理は、「この制度は一般的に適用される法律」を前提にするものであり、この論理が妥当性をもつか否かが問題となる。都制誕生の経過からして「都制」は一般的に適用されるものではなく東京都だけのものである。当時の発想ながら、都は帝都を意味し、この地域のみに適用される法律であると解すべきである。

地方自治体の名称と性格は、同法3条に「公共団体の名称は従来の名称による」と規定されており、廃藩置県による府県に関する法律の制定により、当初は国の出先としての側面と、自治体としての二面性をもっていた。今日に至る歴史を顧みても、都道府県の名称は多分に沿革的なものであり、制度上大きな違いがあるのは都道府県の中で「都」だけである。地方自治法は幾たびかの改正を経て今日に至ったが、旧東京都制は府県制と異なり、『帝都』であることに着目し、「都」は首都機能を有する地域のを示す法令用語であると解する見解がある。東京都知事の石原慎太郎は橋下との会談において、首都機能を分散することは危機管理上必要であると是認したが、「都」とは首都をさす名称であり大阪都のネーミングは適切でないと発言した。

この見解は法的解釈というより政治家の発言の域をでないものであるが、大阪都構想では、現時点における都構想は政策的に具体性がないとはいえ、財政面での独自性や複数の政令市を包含するなど、東京都制とはかなり違った形を指向していることから、東京都と同じ自治体とはいえない。独自の形をとることが随所に示されており、そのためには地方自治特別法の制定が必要になると考える。

これらの問題点を前提に、都構想の実現可能性を検証してみたい。

第4章 自治体合併の問題点

（１）大阪における市町村合併の例

平成の大合併の際に大阪府域の各地で住民投票が行われたケースを検証すれば如何に合併が難しいかが理解できる。特別法の制定に必要な住民投票は憲法の規定に基づくもので、条例に基づく住民投票とは異なるものである。大阪市を取り込み都に移行するだけでも困難が予想される中で、政令市2市と衛星都市9市を都の区域に取り込むための賛同が得られる可能性は極めて低い。合併特例債による財政的恩恵を与えて国主導で行われた平成の大合併に際し、大阪府域内の自治体がどんな反応を示したのかを具体的な数字で検証してみたい。

（２）住民投票を実施した市町村住民の意向

府下で住民投票を実施した市町村は8自治体であった。

守口市・門真市・高石市・泉南市・阪南市と田尻・岬・忠岡町の5市3町

その中で守口、門真、高石と忠岡町は住民投票の成立要件を投票率50%以上としていた。

【住民投票の結果】

	賛 成	反 対	
守口市	7,565	51,878	約86.4%が反対
泉南市	4,579	14,218	〳74.1%〳 〳
高石市	6,225	25,514	〳73.2%〳 〳
阪南市	4,056	14,088	〳76.5%〳 〳
田尻町	444	3,683	〳88.3%〳 〳
忠岡町	2,797	6,804	〳70.4%〳 〳
岬 町	4,042	3,019	<u>〳56.2%が賛成</u>

門真市は投票率が50%に達しなかったため不成立

（岬町は相手が拒否した）

以上、住民投票の実施日は、高石市が平成15年4月27日、守口・門真が16年9月19日、その他の自治体は16年8月22日に実施した。

上記のデータが示すように、地域住民は行政区の変更に対して極めて強い拒否反応を示したのである。大阪府域において合併を了承した市町は、わずかに美原町が堺市との合併に同意しただけである。両市ともに住民投票条例の制定案は否決されたが合併は実現させた。

また、唯一賛成が多かった岬町は相手側が合併に合意しなかったので相手側は住民投票すら行わない自治体もあった。岬の合併相手は、泉佐野市、泉南市、阪南市、田尻町であったが、すべて合併を拒否した。

第5章 大阪都構想の実現可能性

(1) どうなる都構想の行方

維新の会は、法的手続きに関して地方自治法の改正で可能であると考えているようだが、仮に、地方自治法の改正だけで可能であるとしても、大阪都を構成する自治体が都制に組み込まれることを同意するかどうかが大問題となる。既に堺市の竹山市長は堺市の区制移行を前提とする協議会には参加しない意向を表明しており、吹田市の井上市長は中核市を目指すことを表明している。東京都における現行の特別区は形の上では一般自治体とされているが、税制面や自治権に関してかなりの制限があり、このままでは対象とされている自治体は同意しないだろう。20特別区の該当自治体の同意が絶対要件となることは避けられない。仮に、地方自治法の改正だけで可能であるとする論理が認められたとしても、これらの合併に関する合意形成は大変困難である。前述した通り、平成の大合併の時点で近隣市町村との合併協議を基に住民投票が施行されたが、ことごとく否決された事実からして都構想の実現はまず不可能である。

ましてや、憲法第95条の自治特別法の手続きを経なければならないとなれば、まず大阪都構想の実現可能性はないだろう。

橋下は大阪市長に当選をした。早速、市役所改革に取り組むであろうが、そのことと都構想の進捗とは直接関係はない。

大阪市会は、定数86に対して維新の会の市会議員は33名で40%に満たない議席しかない。府議会と違って過半数がないので議会運営は思うに任せない。彼の都構想に関する提案は市会ではことごとく否決される可能性がある。それでも市長に議会の解散権はないので議会の解散によるは議会再編は不可能である。解散が可能となるのは市会で市長不信任案が可決された時に対抗手段として解散権があるのみである。不信任案の可決は3分の2の出席と4分の3の同意が必要である。まづ不信任案は可決されることはない。こんな状態の中で議会の解散が可能となるのは、市長自らがリコール運動を発議しなければならない。名古屋方式の再現であるが、こんな無理な政治手法を市民が是認するとは考えられないが、彼なら遣りかねないだろう。しかし、市会議員選挙の選挙区情勢からして単一区で維新の会を複数当選させる可能性は大変厳しいものがある。選挙区情勢として若干維新の会が増える可能性はあるが、解散をして出直し選挙をしても市会での過半数確保は難しいのが現実である。このような情勢から、橋下が市長に当選しても大阪都構想の急激な進展は考えられない。

かつて堺市長選挙の際に反維新として木原前市長を支えた自民党の市議達が、選挙終了後に維新の会を結成した時点で所属議員は7名であった。統一地方選挙後、維新の会は52名定員の中で13人となり最大会派を結成するに至った。(23年5月現在)

このような情勢から大阪市議員団の会派構成が大きく変わる可能性は無いとはいえない。地方議員は一般的傾向として、首長に同調する傾向が皆無ではないからだ。

都構想は当初の構想からすれば、かなり具体的な政策となってきたのはいるが依然として政策的には未成熟である。この段階で、維新の会では自民党の石原幹事長も理解を示しているし、民主党の幹部とも意思疎通が出来ているとのことだが、こんなのは全く当てにならない。

政策的にも広域自治体と基礎的自治体に分割し、広域自治体としての都は経済活性化策に重点をおくと主張しているが、府と市が合体したくらの財政規模で経済振興策が効果的に推進できるとするのは大きな疑問である。確かに二元行政による二重投資などは多少は効率化されるだろうが、地域経済振興策は国の施策がらみでなければ実現は不可能である。しかし、大都市の制度がこのままでよいのかといえば、随所に機能不全を引起しており改革の必要性は喫緊の課題である。それでも橋下流の荒っぽい手法だけでは彼らの言う期間内での都構想は進まない。

まず就任してからの初仕事として、市役所の内部の機構改革はかなり過激に進められるであろう。類稀なキャラクターの持ち主である橋下に対する府・市民の期待には大きなものがある。しかし、それでも都構想の実現のためには大きなハードルがあるのだ。

（２）選挙で示される民意に対する疑問

大きな転換点を迎えた自治体の今後を方向付ける選挙の結果が示された。

選挙の度に考えさせられることは、選挙民の判断は政策の細部にわたる検証結果に対する意思表示ではなく、感覚的かつ情緒的な判断が常であることだ。

大阪だけではないとはいえ、経済の落ち込みが激しい現状に対して、「このままではいけない」「何とか改革しなければいけない」との思いが強く、行政の継続だけでなく「変化」を求めていることは選挙結果として明らかになった。

これらの選挙民の欲求を見事に受け止め、強烈な発信を続ける候補者に大きな関心を示しているのが今回の選挙結果である。即ち、知事・市長の候補者が主張する政策の実現可能性とは別の次元で選挙は執行されたと理解すべきである。今回選挙で明確になったことは、支援団体や同窓などの縁故に頼る選挙戦略が通用しない時代となったことである。

府民は変化を求めている。

さりとて、従来との係わりをすべて捨て去るほどの変化は決して求めていないのである。

この、相矛盾する感覚こそが、選挙民の感覚なのである。

選挙の難しさを端的に言えば、民意におもね過ぎると墮落し、無視することは許されず、だからこそ民意を主導することが選挙の最大の戦略となっていることである。

今回の選挙でいえることは、旧態依然とした行政組織に変化を求める選挙民の感覚は実存す

るが、その中身は歯切れの良い発言と候補者の知名度と期待可能性に対する反応であり、候補者のポピュリズムよりも、選挙民が逆にポピュリズム的に候補者に追従する感が強いのが今回の選挙の特徴であると理解すべきである。

選挙の結果を受けて、特に大阪市役所では機構改革を大胆に進めるだろう。その動きが大都市政策を見直させる動機となっても、それが都構想に直ちに結びつくことなどまずあり得ないということを本稿の結論としたい。

維新の会の次なる政治対応は第3極として国政への進出であろう。この辺りまで進んだとしても都構想の実現可能性はそれほど大きいとはいえないだろう。

民意によって選ばれたはずの政権が、民意によって阻まれる典型的なケースが都構想だと考えるからである。

(文中 敬称略)

平成23年11月30日

参考文献

- ・高寄昇三、「虚構・大阪都構想への反論」公人の友社、2010.12.15
- ・上山信一「大阪維新」株・角川S S、2010.9.25
- ・吉富有治「橋下徹・改革者か壊し屋か」中央公論新社、2011.3.10
- ・一ノ宮美也「橋下『大阪改革』の正体」講談社、2008.12.25
- ・宇賀克也「地方自治法概説」有斐閣、2007.11.10
- ・「新潮45」株・新潮社、2011.11月号
- ・連合大阪・民主党府連「2011政策フォーラム報告」2011.2