

# 特別区（大阪市廃止）と総合区（大阪市存続）を比べる — 府市「二重システム」のメリット

立命館大学法学部 村上弘（行政学・地方自治論） 【修正版】

2017年4月9日（日）（午後2時～午後5時）  
大阪市立大学（杉本キャンパス）・法学部棟3階・730教室

<参考文献> \*はインターネットでも読めます

- 高橋茂「異例づくめの「大阪都構想」住民投票」『Voters』No.27、2015年 \*
- 総務省「指定都市の区・住民自治等関連資料」www.soumu.go.jp/main\_content/000165664.pdf
- 岩崎忠「2014年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設」『自治総研』431号、2014年 \*
- 藤井聡・村上弘・森裕之編『大都市自治を問う—大阪・橋下市政の検証』学芸出版社、2015年
- 村上弘「日本政治におけるポピュリズム — 2015年の「大阪都」、「維新」、有権者」『立命館法学』2015年5・6号、2016年 \*
- 村上弘「2016年参議院選挙と改憲—保守、リベラル、右派ポピュリズム」『立命館法学』2016年5・6号、2017年 \*

## 1. 特別区（大阪市廃止）と総合区（大阪市存続）を比べる — 府市「二重システム」のメリット

### (1) 問題の本質

特別区と総合区を比べて、言葉のイメージとしては、「特別」を選ぶ有権者が多いだろう。しかし、最大の争点は、大阪市の存続か・廃止かである。

中心市を廃止し広域自治体が吸収する東京都、大阪都は世界（先進民主主義国）の非常識。

ただし、集権国家における北京、上海などのシステムはこれである。

また、広域と中心市の2重の政策機関を一元化し、弱めるおそれも強い。同志社と立命を統合するようなものか。

### (2) 特別区

#### メリット

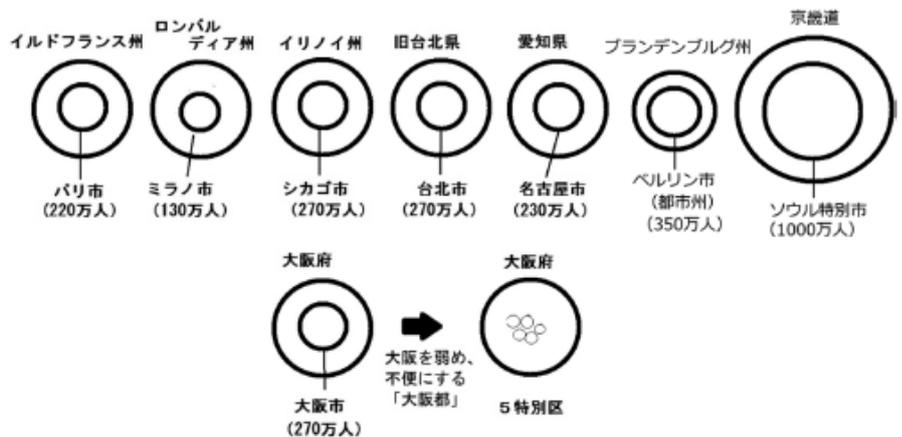
- ・独立した基礎自治体になり、区長、区議会が選挙できる。
- ・福祉や教育については権限。  
➡多少の創意工夫が可能か？  
（「中核市並み」というのはウソで、一般市並みかそれ以下）
- ・24区を統合。

#### デメリット

- ・大阪市の自治、政策力が消滅
- ➡府の単独エンジンになり、大阪が衰退？
- ・市長、市議会も消滅
- ➡重要問題について市民は自己決定できない
- ・前回提案では、区議会議員の人数が少ない。
- ・都市計画や産業の権限、主要税源は、府に集権化。
- ・大型政策や特定地区の振興は、区では力足りず、府にお願いすることになる。
- ・分割による非効率。特別区庁舎などの初期投資のムダ。
- ・非効率化と財政格差を抑えるため、5特別区まで統合する必要性が生じ、地域を無視し、東京に比べ貧相。  
（★堺市の場合には、地名が日本地図から消える。）

日本政治におけるポピュリズム（村上）

図表1 いくつかの大都市圏の自治制度——広域と中心市の「2重システム」が国際標準



出典：Wikipedia（日本語、英語その他）などから筆者が作った図（村上2015B）に補足。  
注：円の大きさは、面積ではなく人口をイメージしている。他の都市もインターネットで簡単に調べられるが、第2次大戦の遂行のため東京市が反対の末に廃止された東京以外は、ほぼすべて広域と中心市の2つの自治体を置く。中心市は、広域の州・県から独立している「特別市」の場合と、州・県に所属している場合があるが、人口200～300万またはその前後が多い。ただしソウル市、ロンドン市（GLA）、ニューヨーク市は1000万人に近いが、大阪府よりは狭く、また都市の実体が巨大なので市域全体が1つの都市であり特別区に分けられる。なお、市の内部の区には、公選の議会等を置く場合もある。

(3) 総合区

メリット

- ・他の世界都市と同じく、強い中心市自治体（大阪市）が残る。  
府と2つのエンジンで政策を進める。大型政策や特定地区の振興は、市が担当。  
世界の大都市や、他の政令指定都市と競争する。 → 創意工夫が可能か？
- ・区長は市会の承認を得る。 → より適当な人選が進む？
- ・福祉や教育、小規模歳出についてはある程度の権限。 → 創意工夫が可能か？
- ・24区を統合するとしても、特別区と違い、区の数は柔軟に決められる。  
他の指定都市とのバランスでは、16~12区くらいなら適当？  
区の数：横浜市 18、静岡市 3、名古屋市 16、京都市 11、大阪市 24 など

デメリット

- ・それでも区を統合してしまう。
- ・区単位の意思決定はむずかしい。ただし、区長の努力と区選出市議員に期待するか？
- ・区が大型化すると、区長公募制のもとでは、変な区長が任命された場合のダメージが拡大。

24区のままでの、総合区の可能性を検討することも必要。

(4) 大阪府・市の「二重システム」の評価 — メリット、デメリット、デメリットの改善

	メリット	デメリット	デメリットの改善
自治	市長、市議会を選び市単位で意思決定	人口 300 万は自治の単位として大きすぎる？	国際標準であり、また大阪都=府への集権化よりはまし。 総合区
政策力	都市計画、経済振興も市で進められる。別に府の政策力もある。	区単位の政策力が小さい。	総合区
● 大型事業	府市単独でもかなり可能。必要なら協力または国に要請。 府市が議論することのメリットも。	意思決定のコスト。決められない。	他の府県では、府市調整の例も。大阪も 70 年万博、関空などは府市協力。吉村市長になってからは、うめきた、なにわ筋線、市内高速道路、万博など府市協力が進む。
● 「二重行政」	需要の大きな政策を、2 エンジンで推進 * 府下と市内を分担する（再開発、緑地など）	ムダな二重行政による非効率（90 年代の市単独の過剰投資、WTC とりんくうビルくらい?）	今は、財政難と政策評価で歯止め。京都では府市調整による一元化も。大阪も吉村市長になってからは、一定の二重行政の統合が進む。
都市内分権（区レベル）	市全体の政策・人事と行政区のそのバランスが取れる。	区長、区議会が選べない区への分権化には、限界もある。	総合区？

\* 大学：東京は国立 10 以上 + 都立。大阪は国立 2 + 府立大、市立大でも足りないかも。  
美術館・美術系博物館：東京は国立 4 + 都立 2 + 区立 + 企業多数。大阪は国立 1 + 市立 1 (+ 1)

## 2. 「大阪都＝特別区＝大阪市廃止」の再提案の、手続きに関する深刻な問題

### 大阪都＝特別区設置＝大阪市廃止の進め方を考える（資料）

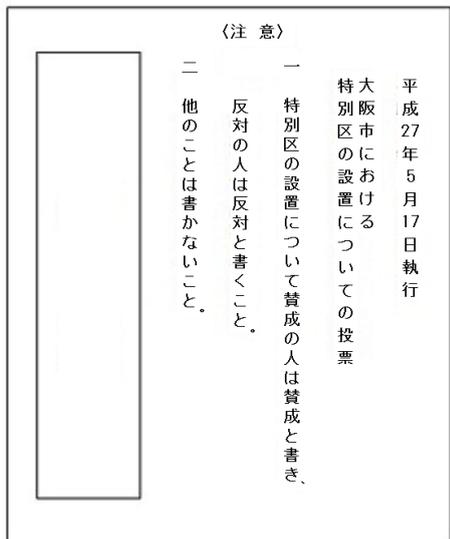
大阪市会各会派への陳情の際の資料 2017年2月24日

(1) 大阪都（特別区設置、大阪市廃止）構想の重要事項である「大阪市の廃止」について、橋下市長や大阪市は、不当にも説明を避けてきた。

マスコミもそれに影響されてきたが、自律的に「特別区（大阪市廃止）」などと報道していただきたい。

#### 1A 2015年の住民投票の用紙

#### 1B 最近の新聞記事の「誤報」例



出典：毎日新聞 2017年2月7日（ウェブサイトより入手）

	行政区(現行)	総合区	特別区
別行政区の位置づけ	政令市の内部組織	政令市の内部組織	独立した自治体
別行政区の区長	市長が職員から任命(一般職)	議会の同意を得て、市長が選任(特別職)	選挙で選ばれる(特別職)
別行政区の区議会	なし	なし	あり
別行政区の予算	—	市長に提案	独自に編成

注：もちろん、「大阪市の存廃」「都市計画など重要決定の担当は」という欄も設けて比較しなければ、客観性とバランスを欠く。なお、入手した一例を示したに過ぎず、それ以上の意味はない。

←出典：大阪市選挙管理委員会ウェブサイト。これで、大阪市の廃止が問われていると分かる人が、どれくらいいるだろうか。

### (2) 2015年の住民投票での僅差は、本当に賛成票が反対票に迫ったのか。

実は、大阪都のマイナス面について、上の徹底した説明回避・情報操作があったからこそ、僅差になったと見るべきだ。

市民へのパネル調査によれば、「大阪市廃止」を正確に認識していた人（わずか 8.7%）は、「反対」に傾いたが、それ以外の誤った認識を持つ人は「賛成」に傾いた。とくに、狭い特別区は、都市計画や産業政策の権限を持たず一般市以下の存在なのに、「大阪市と同じ力を持つ」と誤解する人が 35.8%で最多だった。

「大阪都構想」が実現すると大阪市はどうか	度数	割合
政令指定都市のまま残る	79	25.5%
政令指定都市ではなくなるが、今のまま残る	20	6.5%
廃止されるが、大阪市と同じ力を持つ5つの特別区が設置される	111	35.8%
廃止されて消滅する	27	8.7%
その他	0	0.0%
分からない	73	23.5%
計	310	100.0%

←出典：宮川愛由、田中謙士郎、藤井聡「接触メディアが大阪都構想を巡る有権者の政策判断に及ぼす影響に関する実証的研究」『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』 Vol.72, No.4, pp.344-355, 2016年

### (3) そのあと、2015年のダブル選挙で、大阪都構想の推進が再度承認されたと見るべきなのか。

下のように、当時の「選挙公報」を見ると、吉村市長も松井知事も「大阪市の廃止」を明言していないので、この選挙の勝利によって、大阪市の廃止という重要問題を含むような「大阪都構想」が改めて有権者の支持を受けたとは、まったく言えない。

吉村候補「府市一体の改革により財源を生み出し、大阪の経済成長を実現します！」  
松井候補「都構想で大阪を前へ！」

また、吉村氏の得票<<住民投票の反対票であった。

住民投票 反対 705,585 賛成 694,844 投票率 66.8%  
大阪市長選挙 柳本顕 406,595 吉村洋文 596,045 50.5%

住民投票の際に、維新や橋下氏は「これで最終決定」と訴えていた。

=====

付論1 ポピュリズム（扇動政治）の正確な定義について

\* 村上『日本政治ガイドブック新版』2017年夏、に掲載予定

図表7-1 ポピュリズムの3種類の要素・定義と、3種類の日本語訳

	①構造	②リーダーの アピール手法	③-1 支持者	③-2 支持者
注目する 要素（定義）	人気の高い政治 リーダーが人々と 直結する（政党をあ まり介さず、または リーダーが主宰す る新党を作って）。	2種類の単純で非合理的 な方法で支持を獲得する。 ●攻撃型：人々を不幸に する「敵」を設定し攻撃。 専門家や批判者は罵倒・無 視する。●ばらまき型：予 算・通貨供給量・サービス をばらまく。	既存の（エリ ートの）政治か ら排除され、ま たはそう感じ、 不満や不安を持 つ人々。	非合理的・受動 的で強い者に依存 したい人々（社会 学で言う大衆）。リ ーダーの人気で当 選したい政治家。
その要素を ＼成立させる ＼条件 ＼ Populism の日本語訳	テレビとくにタ レント評論家の番 組。ツイッター。 大統領・知事・市 長の公選制、党を選 ぶ比例代表制。既存 政党の無能・衰弱。	スピーチ、ディベートの 能力、デマゴギー（ウソ） の能力と良心・良識の欠如。 巧みな争点の設定（複雑 で誤解させやすく、かつ単 純な宣伝も可能な政策構 想？）。	経済格差、貧 困、不況、外国 人移民流入、国 際的な緊張など による、不安や 不満。	非合理的で受動 的な意識の広が り。強いナショナ リズム。教育（政 治学を含む）、マス コミ報道の不足。
A（大衆） 扇動政治	○	○（とくに攻撃手法に注目）	○	○
B（大衆） 迎合政治	○	○（攻撃手法、ばらまき手法 に注目）	○	
C（19世紀 の）人民主義			○	

出典：政治学での議論、近年の日本政治の観察、海外事例の報道を参考に筆者がまとめた。

注：○は、3種類の日本語訳とそれに対応した理解や定義が、ポピュリズムのどの要素にとくに注目するかを示す。

付論2 オランダの右派ポピュリズム —保守の良識、リベラル・中道左派への影響

\* 朝日新聞ウェブサイト 2017年3月16日

オランダ総選挙の投開票が15日あり、通信社ANPによると、反移民や反欧州連合（EU）を掲げる右翼・自由党（PVV）は、定数150の下院で19議席の見込みで、現有の12議席よりは増やすものの、第2党にとどまる見通しになった。ルッテ首相率いる親EUの中道右派・自由民主党（現有議席40）が32議席を得て、第1党を維持する見込みだ。

自由党のウィルダース党首は、過激な反イスラムの主張や「自国第一主義」から「オランダのトランプ」と呼ばれる。一時は世論調査で首位に立っていたが、終盤に失速した。今回の総選挙は、同様に「自国第一」を掲げる右翼政党の躍進が予想される仏大統領選や独総選挙の行方を占う試金石とされていた。

ウィルダース氏は敗北を認めたものの、「愛国主義の拡大は止まらない」と語った。一方、2010年から首相を務めるルッテ氏は勝利宣言し、「英国のEU離脱、米国の大統領選と続いてきた悪いポピュリズムの終わりだ」と述べた。

自由党と並んで19議席で第2党になるとみられるのは、中道右派・キリスト教民主勢力（同13）と中道左派の民主66（同12）。かたや、自民党と連立を組んできた中道左派・労働党は10議席（同35）にとどまる見通しだ。ロイター通信によると、投票率は前回12年の74・6%を上回る81%。

注：筆者による下線のうち、実線は日本や大阪と違う現象。点線は似ている現象。

### 付論3 橋下徹氏の強烈で注目を集めた直感的「改革」アイデアは、成功例が少ない・・・大阪都も同類？！ 大阪は、それ（政治学で言う「カリスマ的正統性」）にいつまで呪縛されなければならないのか？

#### <事例1>

##### 橋下知事、伊丹廃港を強く訴え 地元住民ら前に（2010年2月4日朝日新聞）

大阪（伊丹）空港の廃港構想を掲げる大阪府の橋下徹知事が4日、府北部の豊能町で池田勇夫町長や町議会との意見交換会に臨んだ。・・・知事は「次の世代に大きな利益を引き継ぐために24時間の国際ハブ（拠点）空港が必要だ」と関西空港のハブ化、伊丹廃港を訴えた。

・・・会合で橋下知事は「僕は民主党政権の中核から情報が来る。国は伊丹を自然消滅にする」と見通しを語り、そのうえで「伊丹の存続、存続と言っていたら、恐竜と同じで死んでしまう」と存続論を批判。北摂地域から関空までのアクセス改善のため、伊丹が廃港となる場合は「御堂筋線（北大阪急行）の延伸を動かそう」と訴えた。

#### <事例2>

##### 大阪市立学校校長の原則公募を維持 市議会、改正案を否決（2014/5/31日経新聞）

大阪市議会は30日の本会議で、市立学校の校長を原則公募から「公募できる」と任意の規定に変更する学校活性化条例改正案を再議決で否決した。改正案は27日、公明、自民、民主系、共産などの賛成多数で可決されたが、橋下徹市長は不服として再議権を行使、賛成票は再可決に必要な3分の2に届かなかった。改正案は廃案となり原則公募の条例が維持された。

⇒公募校長の多数の問題事例については、各種資料を参照。

#### <事例3>（2017.3.15産経WEST）

##### \*これを根拠に、住民訴訟を起こす可能性はあるか？

学校法人「森友学園」（大阪市）の小学校設置認可をめぐる問題で、大阪府の松井一郎知事と松井氏の前任の橋下徹氏が15日朝までに、一連の小学校認可の手続きについて、「明らかにミス」などとツイッターに投稿し、自身らの責任を認めた。

ツイッター上で、橋下氏は府の私学審議会が平成27年1月に、学園の小学校開設を条件付きで「認可適当」と答申した際、府による財務状況の確認がなかったとして「明らかにミス」と指摘。これについて、松井氏は「大阪府の審査が100点満点では無いと捉えている」とした上で、「認可判断にミスがあるとすれば、私学新規参入の規制緩和実施後の審査体制を見直さなかった僕にある」と手続きの不備に言及した。

府は学園側からの要望を受け、平成24年4月に新規の小学校設置をしやすいように基準を緩和。要望があった当時の知事だった橋下氏は「規制緩和と審査体制強化をワンセットでやらなければなりません。ここは僕の失態」とフォロー。

<成功例> 探してみたいが、大阪都による政策後回しも含め、あまりにデメリットが多かった。

\*相手の弱みを見つける能力+攻撃力+アピール弁舌、でよい政策は作れるか、という研究テーマ。

- ・大阪観光局？ —しかし外国人観光客増は日本全体の傾向
- ・地下鉄のトイレの改修
- ・歳出抑制 ???
- ・私立高校無料化 —他の府県でも増えている cf. 民主党政権の公立高校無償化は、世間で評価されない。
- ・公務員への統制 —不当なものが多いようだ（地労委、裁判の結果を参照）
- ・なにわの海の時空館の廃止 —ただし、平松市長時代の2010年度（平成22年度）の大阪市事業仕分けで「廃止」が妥当と判定されていた。（原典、未確認）
- ・グランフロント（うめきた再開第1期）—これも、市が中心に、2004年計画決定、2010年着工の事業