

「ぼったくりバー」のような、 住民投票用紙の改訂を!

大阪都=特別区(大阪市廃止分割)の経済効果、大阪市の存在意義

村上 弘

立命館大学教授・行政学、地方自治論

1. 大阪都=特別区設置をめぐる、 誘導された6つの深刻な誤解

「大阪都」構想については、有権者やマスコミの間に維新の府市政の下で築き上げられたたくさんの誤解が影響力を持っています。

第1は、大阪市は残るといふ誤解。「完全に廃止される」が正解で、根拠となる「大都市地域における特別区の設置に関する法律」(大都市地域特別区設置法)の第1条にも書かれています。東京都に「東京市」がないのと同じです。

第2は、特別区は「特別」なので相当に強い中核市並みの自治体であり、大阪市がなくなってもその後をカバーできるという希望的観測です。特別区には福祉や衛生行政の権限は割合あるのですが、都市計画や道路整備、産業振興などの権限がない。今の大阪市は国道・府道・市道を管理するので、道路の修理が必要なら住民は大阪市(または区役所)に言えば直してもらえます。大阪市が廃止されると、道路の修理要望は府庁まで届かないといけなんでしょうから、時間がかかり、府は「府会議員を通じて要望して」と言うかもしれないが非常に不便です。再開発事業への意見なども届きにくくなるでしょう。

第3に、「府市の二重行政はほとんどがムダ」ではなく「便利な二重行政」が存在することです。どういう場合に便利かという、需要が大きな大型施設を府と市で2つ供給

できる。住民は便利であり、都市の機能を高めています。(東京は首都なので、国も各種の大型施設を作ってくれる。)あるいは都市整備、公園など大阪市内・府下を分担している場合、それぞれに力を発揮できて、ムダは発生しません。

第4に、「大阪は昔から東京に負けていた」という事実を、直視しない大阪人が多い。大阪環状線の直径は、東京山手線の半分です。明治・大正期の鉄道が作られた時の都市の規模の差を象徴しています。大阪市は、戦前(1925年)、周辺町村との合併を先に行ったので、一時的に世界6位になった。これが「大大阪」伝説です。1932年、周辺を合併した東京市に大きく抜き返されてしまいます。大阪の都市規模は(製造業は強かったが)、東京には昔から及ばなかったのです。中規模国ではロンドン、パリ、ソウル、バンコク、メキシコシティなど首都への一極集中が進むメカニズムがあるのです。

東京は今、都市の総合評価で世界4位、大阪は25～30位、アジアでは10位以内です。大阪はミラノ、ブリュッセル、バルセロナと同じくらいですから決して悪くありません。日本第2の地位に誇りを持ち、東京とは違う魅力を伸ばせばよいと思います。

第5の誤りは、「東京は発展のために特別区を選択した」というものです。太平洋戦争が敗勢になり総動員を強める1943年、官選

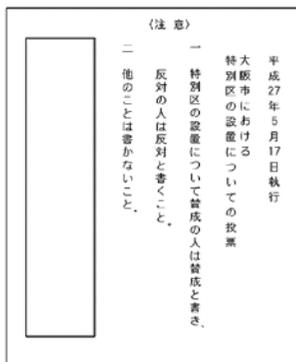
都知事の意向が公選の東京市長によって阻まれないように、国は（抵抗した）東京市を廃止してしまいました。東京都＝東京市廃止は、軍国主義の遺産と言えます。

第6には、維新の政治家は都構想反対派に「対案を出せ」と迫り、代替案がなければ大阪都しかないという論法を展開します。「他に打開策がなければ、不安があってもこれに決めなさい」と迫るのは、悪徳商法のような説得術です。大阪市を廃止したら、さらに大阪が地盤沈下する恐れがあり、この愚策を選ばないことが賢明です。

以上のような深刻な誤解やウソが広がっています。橋下徹・前大阪市長の手法は、攻撃性と単純化で支持を集めるポピュリズム（扇動政治）だと指摘され、「明白なウソはつかないが不利な重要事項を述べない」傾向があるので、市民の誤解を解き、事実を知らせるのは、マスコミや政治家、市民団体、研究者、そして市民自らの責務になります。

2. 2度目の住民投票をするなら、 詐欺的な住民投票用紙の改訂を！

2015年5月に実施された大阪都構想の住民投票は、投票用紙自体が「賛成」に誘導するような詐欺的なものでした（図）。「大阪市における特別区の設置についての投票」と書いてあり、有権者は大阪市を維持したままその中に特別区が置かれると錯覚してしまいます。



これは、「ぼったくりバー」のようなものです。「お

すすめ特別（区）メニュー」は、1000円でカクテルにおつまみがつく。しかし、薄暗い壁の見えにくい場所に、「ただし、サービス料9000円」と書いた紙が貼ってある。1000円はお得だと注文したら1杯1万円だったという話です。「特別区を作ります」「大阪都にします」というメニューがあって、どこかに「大阪市は廃止します」「特別区に都市整備等はできません」という情報もあるのですが、なかなか見えにくいよう工夫しているわけです。

新聞記事でも「大阪市の廃止」を書かない、もしかすると認識していない記事が多々、見受けられます。このような記事に気付いた読者は新聞社にクレームを言った方がよいでしょう。

それでは、この詐欺的な投票用紙は、どのような法的根拠でできたのでしょうか。根拠法である「大都市地域特別区設置法」は、維新の強い要求を受けて民主党政権が2012年に作った法律ですが、住民投票の投票用紙はこの法律で規定されているのではなく、自民党が政権を奪還した後の2013年2月27日の総務省令8号に、投票用紙のモデルが載っています（法律はその細かい部分を、政令・省令で規定する）。大阪市は、その省令に基づき投票用紙を準備したのです。国のお墨付きということなのですが、なぜ国がこんなおかしい投票用紙を示したのか。自民党政権になってから、維新に近い自民党の政治家が指示したのかもしれませんが、官僚が「忖度」したのかもしれませんが、原因は未解明ですが、維新に有利な総務省令が作られ、かつ橋下前市長や選挙管理委員会もそれを修正しようとせず、大阪市の廃止について市民に知らせな

いような投票用紙で住民投票が行われることになったと考えられます。

もちろん、この総務省令による投票用紙は、大都市地域特別区設置法の1条、7条2項と整合していません。民主党政権下で作られた同法はまだ良心的な面があり、第1条で大阪市が廃止されるという意味の説明をしています。7条2項では住民投票をする時は、市長は住民に分かりやすく説明しなければならないと定めています。総務省令は、この法律及び法の精神に違反している可能性がかなりあります。

もし2度目の住民投票が行われるのだとすれば、少なくともこの投票用紙を変え、適正化するべきです。都構想推進派の維新の方々、それに場合によって維新に協力的な公明の方々にも、手続きや投票自体はフェア（公正・適正）に進めてほしいところですが、それだけの誠実さがない場合にどうするのか。

投票用紙を適正なものに改定する方法は、2つあります。

1つは、大阪市議会が条例を作るか、意見を決議する方法。総務省令は大阪市を完全には拘束しないような表現を含み、市は一定の範囲で法律の解釈権を持つので、自らもっと分かりやすい投票用紙を作ることはできそうです。今の市長にその気がないのなら、大阪市議会の決議や条例制定によって、投票用紙の改善を強く要請する必要があります。

もう1つは、総務省令を変えてもらう方法です。衆議院、参議院の委員会で総務大臣等に、各党の議員が国会で質問するのです。「2015年の住民投票は、重要事項を説明しない投票用紙でやったことをご存じですか」、「投票用紙を改善するべきではないですか」と質問して下さればよい。総務大臣は、論理

的には、「大阪市廃止を書かない投票用紙では、市民への説明責任を十分果たしていない」などと答えると期待したいところです。そして総務省令が変更されれば、市長も前回の投票用紙のままでは済ませられないでしょう。

2015年の住民投票で、賛成票が反対票に肉薄した原因の1つは、「賛成させるのに不利」な重要事項を隠す住民投票用紙です。もしも投票用紙に「大阪市廃止」とも書いてあれば、反対派がもっと水をあけて勝利し、維新は再度の提案をあきらめたのではないかと思います。

住民投票の後、2015年11月の知事・市長のダブル選挙で当選したことで、大阪都構想の復活・推進が承認されたと維新の政治家たちは主張しますが、根拠が薄いです。まず選挙公報に維新の両候補は、「大阪市の廃止」という方針を書かなかった。またダブル選は住民投票に比べ投票率が下がり、吉村洋文市長の得票は住民投票での賛否双方の票に及ばませんでした。

3. 特別区=大阪都=大阪市廃止分割を しっかり知り判断するために、 誰が何をできるか

2015年の住民投票は、投票率が上がったので否決できたのでしょ。大阪市長選挙は、逆の構図となりました。最近、維新の得票数は安定・固定化する傾向があり、維新の熱心な支持者はしっかり投票に行く感じがします。それ以外の人に関心を持ち、投票に行くかどうか、相対的に少数の維新側が勝つか否かを決めるわけです。住民投票の時、維新の固定ファン以外の人は投票所で悩んだと思います。大阪市が廃止される事実とその損失を知るに至った人や、区の数に減る

のが嫌で、反対票を投じた人もいるでしょう。ともかく投票率が上がり、広範囲の市民が投票所に行ったのが良かった。再び住民投票に持ち込まれた場合は、市民が大阪都なるもの、あるいは特別区設置なるものの実体をよく知って、熟議し投票率が上がることが、肝心です。

そのために、どうすればよいかについて4点を述べます。

第1は、大阪都構想の正確な内容、メリット、デメリットが広く理解されることです。

第2は、繰り返しですが、投票率が上がって、ポピュリズム型の単純化傾向のある、維新の勢力による決定に陥らないことです。

第3は、大阪市選挙管理委員会が、公正で正確な投票用紙を準備することです。

第4は、大阪市と市長が公正で正確な情報提供・広報を行うことです。前回は、大阪市の廃止や特別区の権限の弱さについての説明が極めて弱かった。それも、改めていただかねばなりません。

4. 大阪市の存在意義を考える

大阪市の2000年以降の政策・事業を具体的に見てみますと、文化政策もやっているし、ユニバーサルスタジオジャパンを誘致し、都市再開発を進め、道頓堀の散歩道も作り、大都市・大阪を立派にしてきたと理解できます。失敗とされるのは平成12年の「なにわの海の時空館」。立地が悪い所に大金を投入して作った。これが、90年代の「フェスティバルゲート」や「ワールドトレードセンター」(WTC)などに続く、最後のムダ使いで、それ以降は財政悪化もあってあまり見当たりません(19ページ「大阪市政年表」参照)。多くの事業は大阪にとって、世界25~30位の大都市の機能、魅力をキープするのに役立つ

ている。大阪都・特別区を選び、大阪市の廃止した場合、これだけのことを果たして大阪府がやってくれるでしょうか。大阪府(や知事)は、大阪市の税源は獲得しますが、視点が遠く、大阪市(や市長)ほどは熱心に取り組まないでしょう。

先進国の大部分の大都市圏で、地方自治の「二重システム」を採用していることは、意外に知られていませんが重要な基礎知識です。つまり、大阪府に当たる広域自治体と、大阪市に当たる中心都市の市役所の2つを置くシステムは、日本ではもちろん、パリ市とイルドフランス州、ミラノ市とロンバルディア州、シカゴ市とイリノイ州、台北市と旧台北県など、国際標準なのです。人口500~1000万規模の巨大な都市圏では、郊外を整備する仕事と、中心都市を整備する仕事は、2つの「エンジン」で分担した方が合理的で、合計のパワーも強まるのです。大阪府1つにまとめてしまうと、中心の大阪市の扱いがかなり弱くなります。

論理的に予測してみます。大阪府議会の中で、大阪市域選出の議員は3分の1くらいです。府知事選挙でも、市域の有権者は約3分の1。大阪市・市議会が廃止されると大阪市民の意思や要望は、大阪府政において今の3分の1しか反映されず、軽視される危険もあります。そういう意味で、今ある国際標準の、大都市自治の「二重システム」が持つ価値・メリットを、改めて考えてみたいものです。

5. 「大阪都」=特別区=大阪市廃止分割の経済効果を、どう計算するか

大阪市は、「大阪都」の経済効果の計算を民間事業者に依頼するようですが、制度変更の効果予測というのは前例がありません

ん。よくある費用対効果シミュレーションは、道路事業と新幹線です。インターネットで調べると、道路事業の効果は、昔はケインズ経済学で、投資さえすれば波及効果が起こって経済成長をもたらすと論じていたのですが、ムダなものでも作れば経済が潤うというのは、今は計算に含めないようです。道路事業の場合、「走行時間短縮便益」という概念を使います。つまり時は金なりということで、短縮された分を1時間当たりいくらに値するという前提で計算し、それを経済効果とみなす方法が使われています。新幹線の場合はむしろ、時間短縮による訪問客や企業誘致に注目し、金沢に新幹線が延びて観光客が急増したように、時間短縮による経済効果を推算するのですが、細かいモデルに基づくよりも先行事例に倣っているようです。東北新幹線ができて、駅のある市がどれだけ伸びたかのデータを、北陸新幹線に当てはめて計算するのです。

以下では、大阪都＝特別区＝大阪市廃止の経済効果（プラス、マイナス）の計算モデルを、試みに組み立ててみます。

①重要政策の発展、推進について 一大阪市を廃止すれば、これまで望ましいのに決定できなかったどんな超大型事業が可能になるのか、という視点です。実際には、橋下氏の登場以前に、大阪府・市は、各種の鉄道建設、うめきたなどの開発などを進めてきましたし、維新の府・市政も「なにわ筋線」や大阪モノレール延伸などを決め、成果というべきでしょうが、同時に「市を廃止しないと何も進まない」という主張は誤りだということも示しています。市が存続する限り進まず、かつ必要な、残る大事業を具体的に明示するべきです。

②政策に関する工夫・イノベーション 一府

と市が並立すればそれぞれが工夫・配慮しますが、大阪市をなくせばイノベーションの確率は半分になります。ただし、これを金額に換算するのは難しいです。

③（ムダなまたは便利な）二重行政の廃止 一これも府市統合で大阪観光局を造ったなどの事例があり、維新が本当に合理的な統廃合を提案し、住民の賛成が得られるなら、進めて行けるはずで。そう考えると、「大阪都」による追加的なプラス効果はゼロに近い。

逆に、「大阪都」になると、「便利な二重行政」が廃止され、サービスや都市のパワーを下げるでしょう。スポーツ、文化、福祉などの大型施設・センターです。企業誘致を府と市が行なうのはムダで、府だけで進める方が成果が上がるとは思えない。大阪府大と市大を統合すれば、大阪における国公立大学の数が4から3に減ってしまいます。東京は国立大学が10以上あるのですから、さらに差が広がってしまいます。良質でリーズナブルな高等教育を受ける機会が減ることは、大阪の経済基盤にとってもマイナスと言えるでしょう。

④大阪市のスケールメリット（規模の経済）の喪失 一大阪市の事業や組織を特別区に分けてバラバラにするので、スケールメリットが失われ、一般的には非効率、損失が予想されます。

⑤公務員の削減 一住民サービスなど仕事の総量と質が同じであれば、人員は減らせないと思われるので、「大阪都」の経済効果はプラスマイナス・ゼロでしょうか。

⑥大阪という街に専念する、大阪市の自治と政策能力が消滅してしまうマイナス 一街づくり、産業、文化など重要政策は府に移り、おそらく市が担当するよりは弱くなる（旧大阪市は、府の3分の1の人口≒重要性を持

つエリアに過ぎなくなる)。大阪府はカリフォルニア州と友好関係を持ちます。大阪市はサンフランシスコと姉妹都市でしたが、旧日本軍を批判した慰安婦像の受け入れに抗議して、友好関係を打ち切ってしまいました。その路線上かもしれませんが、国際交流も減るだろうし、大阪府に大阪市の代わりが全部できるとは思えません。

⑦意思決定の時間・コスト —この項目がマイナスになりそうです。たしかに、大阪府全体レベルの決定では今までは府と市が協議していましたが、市や市民の意見を聞く必要がなくなり、迅速になるかもしれません。しかし大阪府域レベルの問題は、今まで市で決められたものが大阪府（知事、議会）に上げていかななくてはならぬ。かなりの労力と時間が余計にかかり、経済的にマイナスになると思います。

特別区レベルの問題にしても、特別区の人口規模が当初の方針だった30万人を大きく超えて70万人規模になったのですから、果たして大阪府に比べ迅速な決定ができるかどうか怪しいものです。それ以上に、初めに述べたように、特別区が権限を持ってない、都市整備、道路補修、産業振興などは、府庁や府議会にお願いしなければならなくなり、多数の地域・住民にとって、時間短縮より増大の効果（経済的マイナス）が発生するでしょう。

⑧大阪市の24区役所は支所として残しつつ、新たな特別区庁舎、府の業務が増えた分の府庁の拡張など、数百億円のムダな建設費がかかり、マイナスに計上されます。

⑨大阪府役所、24区関連施設、減らした「二重行政」の跡地などの売却 —これは府や特別区の収入になり、経済的にプラスです。ただ、それを最大の目的にしてはまずい。例えば府

立大と市立大の統合ですが、大学の土地を売りたいならば、府立大を都心部に移転して高層化すれば十分で、関西国際空港にも近く好立地の市立大と統合する必要はありません。

まだ、たたき台の段階ですが、例えば以上の9項目の合計で、経済効果（プラス、マイナス）が計算できるでしょう。

さらに、この8年間ほどは府と市の政治家、職員、市民の関心が大阪都構想に集中し、もっと優先すべき政策課題への取り組みが弱まっているという指摘があります。大阪都構想が住民投票で可決されて決定すれば、その後の数年はもっと府市のエネルギーは府市再編に費やされます。大阪都の広義のマイナス効果は、これも含めて計算すべきかもしれません。

最後に、新幹線整備で用いられる先行事例との比較手法を用いると、新潟、熊本、岡山、浜松、静岡などの市が政令指定都市となった後、一般市の時期と比べて伸び率が增大しているか、「政令指定都市効果」を計算してはどうでしょう。こうした都市では、政令指定都市に「昇格」して知名度が上がり、企業誘致しやすくなったという声を聞いたことがあります。仮に平均5%の増大だとしたら、逆に指定都市である大阪府を消滅させることの効果は、ラフですが、マイナス5%と推計できます。これを大阪府の経済規模と掛け合わせると、かなりの損失額になることが分かります。

以上、研究者、大阪府、市会野党、マスコミの方に、過不足のない項目設定で、データに基づく計算をお願いいたします。

【参考文献】 藤井・村上・森編『大都市自治を問う』
村上弘『新版 日本政治ガイドブック』

「大阪市政年表（平成12～19年）」（大阪市HPより一部抜粋）

×…失敗とされる事業

- 平成12年 1月 芸術創造館オープン
12年 3月 高度浄水処理水が市全域に
12年 7月 × なにわの海の時空館オープン、夢洲・舞洲を結ぶ夢舞大橋架設
12年 11月 ねんりんぴっく2000大阪開催
13年 1月 大阪産業創造館オープン
13年 3月 ユニバーサル・スタジオ・ジャパンオープン
13年 4月 情報公開条例施行、第46回世界卓球選手権大会開催
13年 5月 第3回東アジア競技大会開催
13年 11月 クレオ大阪中央オープン、大阪歴史博物館オープン
14年 1月 やすらぎ天空館（市立葬祭場）オープン
14年 4月 「安全なまちづくり条例」を施行
14年 6月 2002FIFA ワールドカップTMを長居スタジアムで開催
14年 7月 ミナミ発の情報拠点「湊町リバープレイス」オープン
大阪市の労働・職業相談情報ルーム「しごと情報ひろば」開設
14年 9月 NPOの活動拠点として「pia NPO」オープン
14年 11月 保存・再生工事を終え、中央公会堂がリニューアルオープン
15年 3月 大阪市都市再生プログラム策定
15年 7月 大阪市雇用施策推進プラン（基本計画）策定
15年 9月 大阪テクノマスター制度創設、2003世界柔道選手権大会開催
15年 11月 人形浄瑠璃・文楽がユネスコの世界無形遺産に選定される
16年 2月 青少年文化創造ステーション（KOKOPLAZA）オープン
16年 3月 舞洲スラッジセンターオープン
16年 4月 防災拠点「あべのフォルサ」オープン
16年 10月 大阪市立近代美術館（仮称）心斎橋展示室、精華小劇場オープン
16年 12月 道頓堀川遊歩道「とんぼりリバーウォーク」オープン
17年 4月 市政改革本部設置、気軽になにわコール開設
17年 9月 おおさか精神科救急医療情報センター開設
17年 11月 大阪国際人形劇フェスティバル2005
17年 12月 大阪市基本計画策定
18年 4月 公益通報制度を創設
18年 9月 要望等記録制度開始
18年 10月 粗大ごみ収集の有料化を開始
19年 4月 路上喫煙の防止に関する条例施行
19年 8月 長居陸上競技場で第11回IAAF世界陸上競技選手権大阪大会開催