

「大阪都構想」 ＝「大阪市廃止・特別区設置構想」 の現状を検証する



森 裕之



村上 弘



薬師院仁志



藤井 聡

「豊かな大阪をつくる会」学者の会

はじめに

いわゆる大阪都構想＝大阪市廃止・特別区設置構想（以下、「都構想」）の住民投票が否決された直後の2015年6月14日、「都構想」否決を前提として、デマやイメージではなく「理性」に基づいて「豊かな大阪」考えるためのシンポジウム「豊かな大阪をつくる」を開催しました。それが、『「豊かな大阪をつくる」学者の会』主催の最初のシンポジウムとなりました。それ以後、時々状況を踏まえつつ、「豊かな大阪」を理性的、学術的に考えるためのシンポジウムを開催して参りましたが、今、再び「都構想」の住民投票が、早ければ今年の9月にでも実施されるという可能性が取り沙汰されるに至っています。本会ではそうした状況を踏まえ、約一年ぶりのシンポジウム、『「大阪都構想」＝「大阪市廃止・特別区設置構想」の現状を検証する』（2018年4月21日、於：大阪市立大学）を開催いたしました。

このシンポジウムには、森裕之立命館大学教授、村上弘立命館大学教授、薬師院仁志帝塚山学院大学教授と筆者から「大阪市を廃止」する「大阪都構想」の、地方財政学や行政学、社会学、ならびに公共政策論の立場から如何なるリスクが存在するのかを論じました。

本ブックレットは、そのシンポジウムの概要をとりまとめたものです。「豊かな大阪をつくる」ために、そして「都構想」について理性的な判断のために、本シンポジウムの議論が皆様に貢献できますことを、心から祈念しております。

藤井 聡（京都大学大学院教授）

平成30年5月7日 奄美からの帰路便にて

目 次

大阪都構想を巡る経緯と現状	 3
自治を奪われる特別区、当て馬としての総合区	
森 裕之（立命館大学教授・地方財政学）	 4
「ぼったくりバー」のような、住民投票用紙の改訂を！	
一 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）	 13
5.17「投票率66.83%」の意味、二度目の住民投票の危険性	
薬師院仁志（帝塚山学院大学教授・社会学）	 20
大阪都構想＝大阪市廃止・特別区設置構想の現状を検証する	
藤井 聡（京都大学大学院教授・公共政策論）	 26

大阪都構想を巡る 経緯と現状

大阪都構想は2015年5月17日投開票の大阪市民の住民投票に付され、その結果、市民は賛成69万票、反対70万票の僅差で協定書を否決しました。これを受けて橋下徹・前大阪市長は政界を引退したのです。大阪市民は「NO」を選択したのに、同年11月の府市ダブル選挙で松井一郎知事、橋下市長の後任の吉村洋文市長が当選し、大阪都構想を復活させました。吉村市長は「大阪都構想は市長選挙の公約。私は自分に票を投じてくれた市民との公約を守る」と住民投票結果を覆すのを正当化しています。

2017年6月、都構想の設計図を話し合う法定協議会が再び始まりました。松井知事と吉村市長ら「大阪維新の会」は、「大阪都構想のバージョンアップ」を掲げていますが、政令市である大阪市の財源と権限を大阪府に移すという都構想の本質は変わりません。前回は大阪市を5つの特別区に分割する案でし

特別区の姿

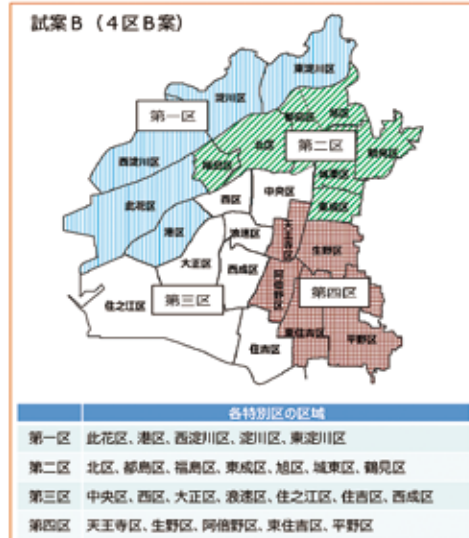


図1 大阪市4分割の特別区の地図
出所) 大阪府市資料より

たが、今度は4つの特別区に分割する特別区設置協定書案が出来上がろうとしています(図1)。

一方で自民、公明の市議団は大阪市を廃止せず行政区の権限を上げる総合区制度を推しているため、法定協議会では特別区と並行して総合区も検討していますが、そこで示され

た「総合区案」は、24行政区を8総合区に合区する案です(図2)。吉村市長は市議会等で「4特別区制度か8総合区制度か市民に決めてもらう。それ以外の選択肢はない」と表明。マスコミの世論調査などでは、大阪市を廃止する特別区制度にも、合区を伴う総合区制度にも否定的な「現状のまま」への支持が高いにもかかわらず、民意は受け皿のない政治状況に陥っています。

(フリージャーナリスト 幸田 泉)



図2 8区に合区の総合区の地図 出所) 大阪府市資料より

自治を奪われる特別区 当て馬としての総合区

森 裕之

立命館大学教授・地方財政学

大阪市民に選択権を与えない大阪の政治像

大阪都に関する実務は、前回の住民投票では大阪府・市の大都市局が素案作りなどを行っていました。現在は、副首都推進局に大阪府と大阪市から各 50 名、総勢 100 名の精鋭が集められて作業をしています。

大阪市を廃止して、4 つに分割するのが「特別区」です。今回は「総合区」をセットにしています。これには公明党が熱心です。住民投票にいくまでの素案を検討する「法定協議会」にかけられています。前回の住民投票では、維新のメンバーは、反対派を法定協議会から排斥しました。これは、法定協議会は都構想に賛成する会派を前提に構成することでした。そういう意味では、法定協議会で「総合区」の議論をするのはおかしい話です。裏でなにか取引があったのかがわかります。こういう闇の中で大阪市が改変されようとしているのです。

今回は「バージョンアップ」したと言っています。その第 1 は「区の数」です。4 つか、6 つか、単に偶数にただけで、バージョンアップにはなっていません。区の数が多くなるほど、建物の数が増えるなどお金がかかります。だから、4 区案でまとまりました。総合区も 8 つに合区します。4 つの特別区を選択するか、8 つの総合区にするか、どちらにしても今の大阪市は姿を変えてしまうという話です。

これらに関連して「どのように住民投票をすすめるのか？」と聞かれた時に、松井知事は「特別区は直接の住民投票であり、直接に民主主義で決められるわけですから、民主主義の一番重たい決定方法だ」と言っています。いったい、2015 年の住民投票を何だと思っているのか。吉村市長も同じことを言っています。住民投票で特別区が否決されたら総合区にするというのですが、制度的には全く別のものなので、これから議会で問題になっていくと思います。

無間地獄に向かっていく 大阪都構想の制度設計

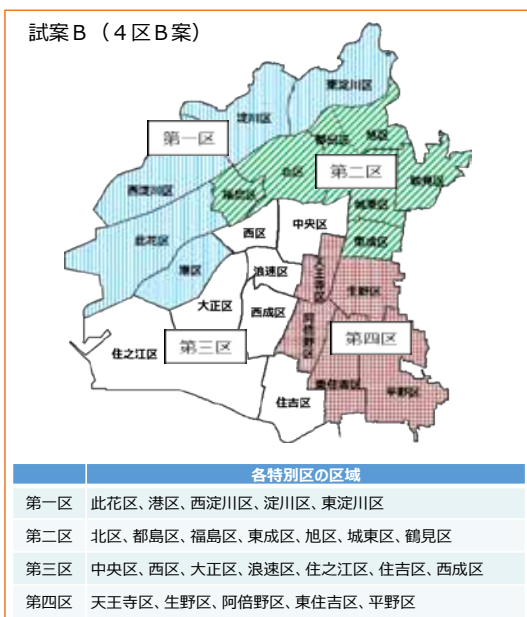
大阪市は政令指定都市です。政令指定都市というのは、端的に言うと府県自治体と同格の権能を持ちます。港湾管理などはその典型です。通常、港湾の管轄は都道府県の役割です。ところが大阪市の港は大阪市港湾局が管理しています。大阪市が政令指定都市だからです。

大規模な都市開発の権限も、政令指定都市である大阪市が持っています。権限だけではなく、それに伴うお金も当然持っています。

大規模な都市計画の権能は、通常は都道府県が機能を持ちますが、政令指定都市の場合は、政令指定都市が行います。

特別区になると、こういった権能が大阪府に引き上げられます。当然財源も引き上げられます。

特別区の姿



	名称案	《参考》大阪市行政区名由来分析 (一部重複あり)			
		方角・位置	地名等	地勢等	古典 その他
第一区	東西区	(西淀川) (東淀川)		港 淀川 (西淀川) (東淀川)	此花
第二区	北区	北 (東成) (城東)	都島 福島 (東成) 鶴見	(城東)	旭
第三区	中央区	中央 西	住之江 住吉 西成	大正	浪速
第四区	南区	(東住吉)	生野 阿倍野 (東住吉) 平野	天王寺	

出所) 大阪府市資料より

「特別区」とはこれだ

いま言われている「特別区」は、2015年住民投票時の「大阪都構想」と全く同じです。

大阪市が廃止・分割される、それだけではなく権限と財源が大阪府に奪われます。これを私は「従属化」と呼んでいます。バージョンアップなどと言うが、これが本質です。

現在検討されているのは「4区案」です。名称については東西区に関しては、淀川区の方がよいかどうかを住民に意見を聞く。その一方でこの間に副首都局がやってきたのは、東京の特別区と政令指定都市の行政区の名前の由来を一所懸命に調べているのです。方角がどうか、地名と方位を組み合わせたもの、その土地の特徴的なものなどです。笑うしかありません。何をやっているのでしょうか？

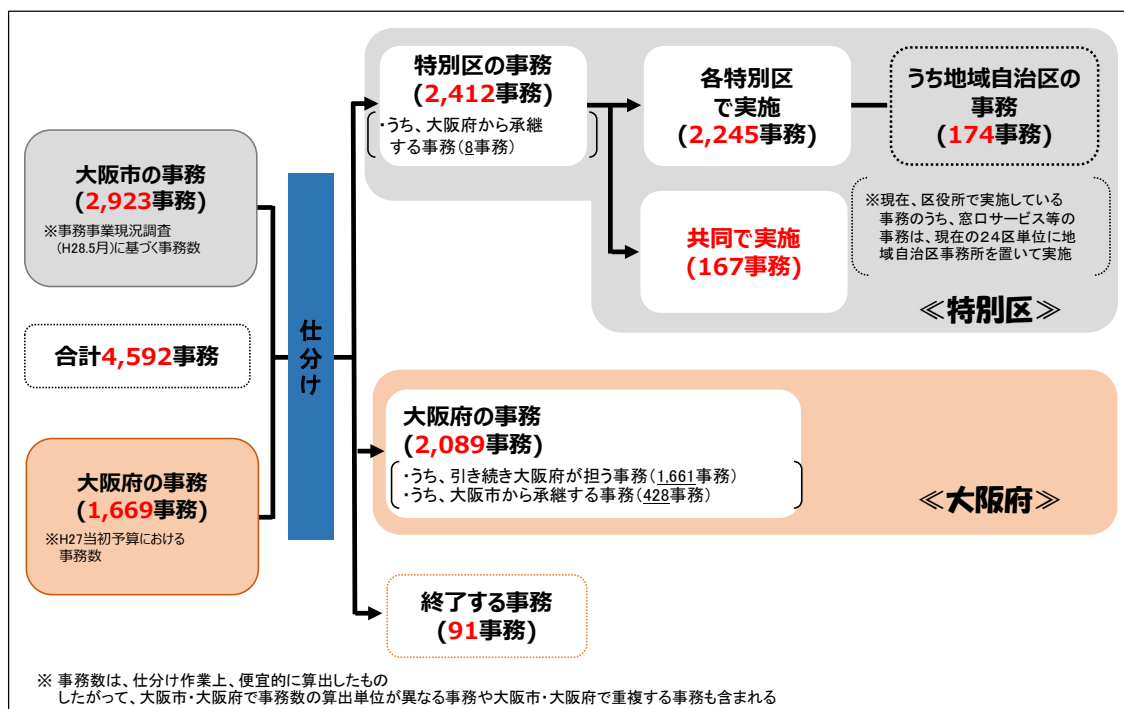
特別区と大阪府の事務分担

特別区とは、大阪市が持っている機能、本来府県の役割である機能が大阪府に召し上げられるという事です。今大阪市が持っている権限が、大阪府に行くのです。

どういものがあるのでしょうか？

成長戦略・広域的なまちづくり・港湾・広域的な交通基盤整備・公園・成長分野の企業支援・病院・高等学校・大学などで、最近水道も入りました。こういった権限が大阪府に吸い上げられます。

また以前にも問題となった「一部事務組合」です。特定の特別区に負わせることが困難な事務は、特別区同士が「一部事務組合」という別の自治体を作り運営します。このような共同実施が167あります。



出所) 大阪府資料より

今回新たに加わったのが、「地域自治区」の準備です。地域自治区とは、自治体の中で作られた半公的なエリアです。地域自治区の中には、地域協議会という住民が協議する会議体を設けるという事が法律で決まっています。これは、平成の市町村合併の際、大きな市と小さな町がくっつく。くっついて地域に役所機能がなくなったら、住民の意見が聞けないということが懸念されたので、地域自治区を設置するとしたわけです。旧の町村体を地域自治区にするのです。住民は、その地域自治区で話し合いをする。但しこれは議会でも何でもないのです、権限が弱いのです。

権限として決められているのは、地域自治

区は市長から諮問されたものについて答えるという程度なので、実質的に自治体の時の権能と比べると、全く少なくなります。

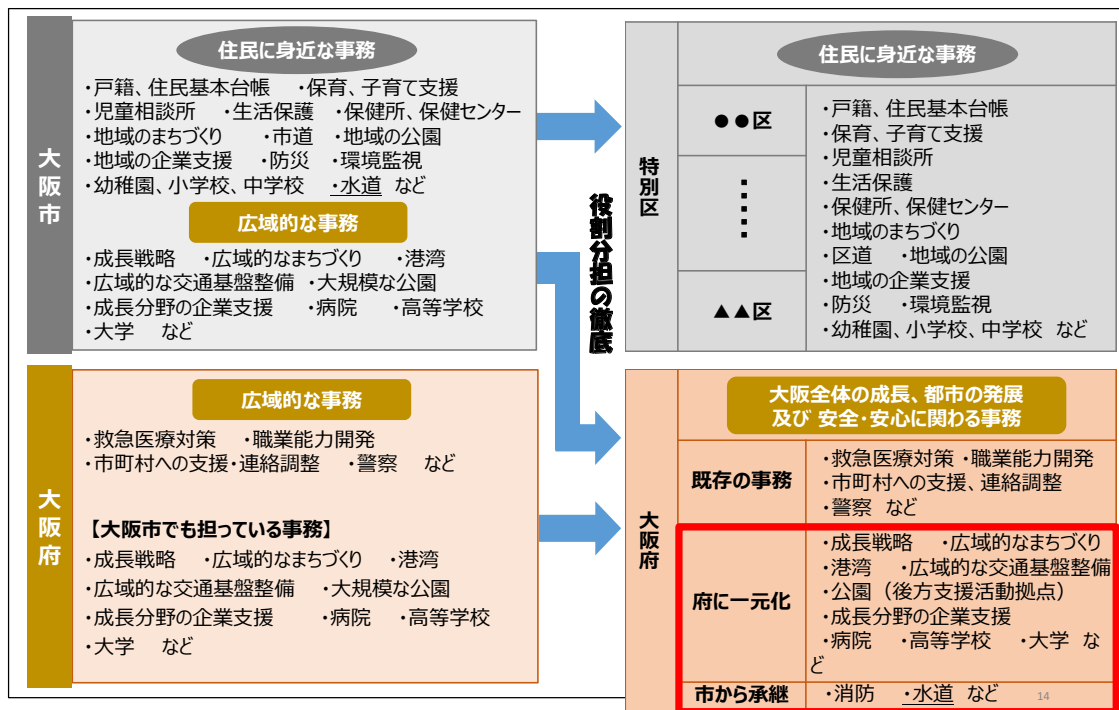
では、今回どうして大阪市内で地域自治区が設けられているのでしょうか？

現在大阪市内には24の区があります。そこで区政会議をつくって公募委員さんが、一生懸命に地域のことを相談してきたのに、無くなるとはどういうことか！と不満が出る。それに対応して「地域自治区」で住民と話し合う場を準備するとしたのです。

これは総合区でも同じものを作ります。

仕組みが非常に複雑になります。地域自治区で話し合う事務174が分離されています。

特別区と大阪府の事務分担



出所）大阪府市資料より

次に、特別区と大阪府の事務分担です。

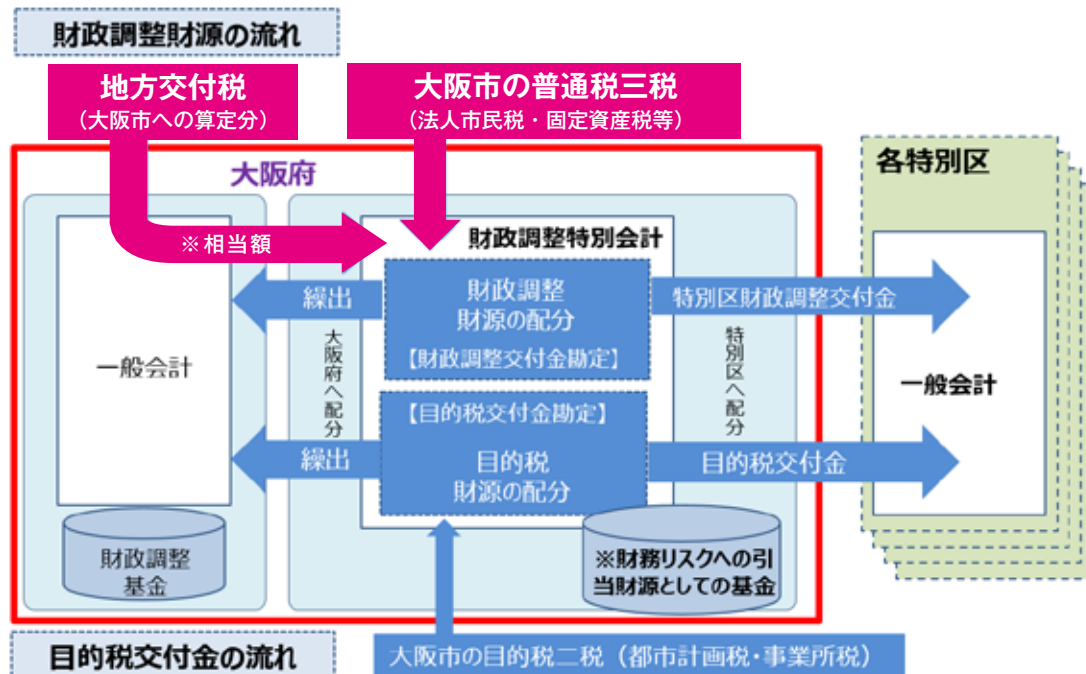
大阪市の「広域的な事務」の辺りが大阪府に引き継がれる、言い換えると奪われる事務です。大きいのはやはり都市計画などです。産業政策、交通基盤政策なども大きいです。役割分担案を決めていますが、大事な都市計画、道路、河川など、重要な事務のほとんどが大阪府に持っていけます。

万博関係事務が特別区に残るとなっていますが中味は「機運醸成」です。特別区は万博の機運を上昇するために頑張ってくださいと言うのです

大阪府に継承する事務の例より抜粋

主な事務	分担
都市交通局関係事務	特別区
万博関係事務（誘致）	大阪府
万博関係事務（機運醸成）	特別区
I R誘致	大阪府
環境科学研究所 （環境分野）関係事務	大阪府

財政調整制度の設計（大阪市の財政が収奪される仕組み）



出所) 大阪府市資料より

役割分担という事で大阪府に権限を持っていられ、それに伴うお金も当然もっていられるのですが、その仕組みを見てみます。

図の右側が特別区の財政です。特別区はそれぞれが独自の自治体ですので、独自の財政があります。しかし、今大阪市民が大阪市内に払っている税金の内、個人の市民税以外については大阪府に払う事になります。特別区は市町村と同格の自治体ですから、本当は特別区に支払うべきなのですが、それが大阪府に奪われるのです。

その大阪府に払ったお金をどう使うかは、大阪府議会が決めるのです。特別区に決める権限はありません。

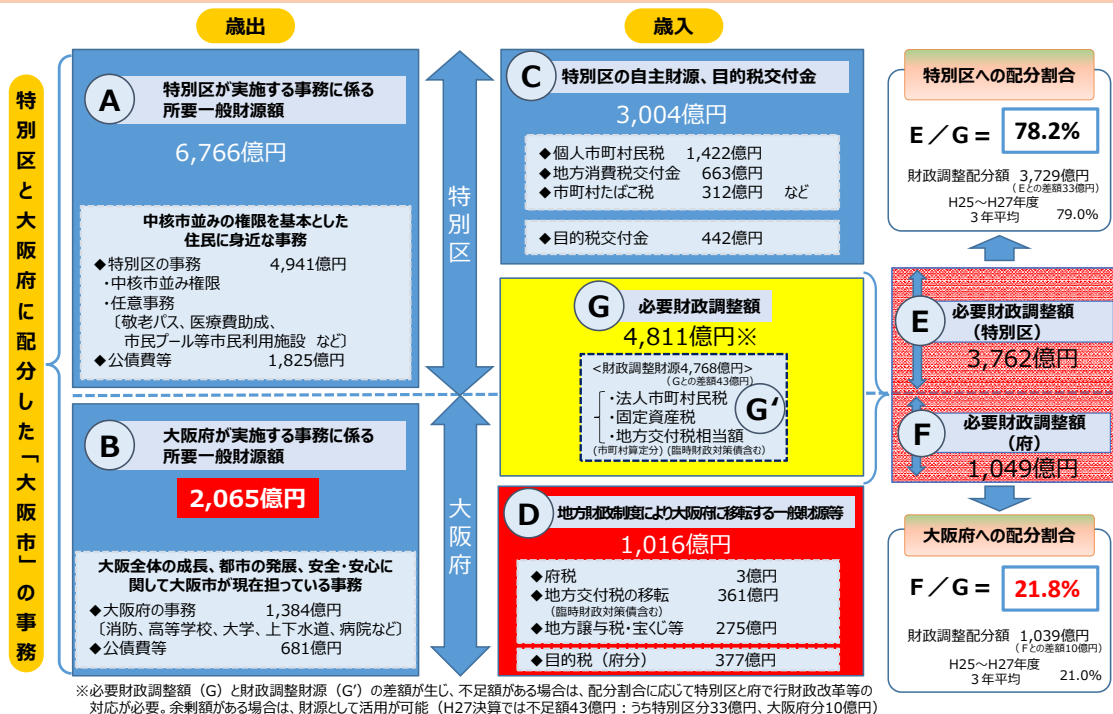
都市計画税も大阪府の財布に入ります。

更に国から地方交付税という財源が来ます。これはほとんどの自治体がもらっている、何千億円というお金です。これも、今は国から直接大阪市内に入っているのに、特別区になると一旦、大阪府に入るわけです。これも、大阪府のお金になります。そして、その一部が交付金という形で特別区に分けられるのです。その、分けてもらったお金で粛々と行政を行う…、これが特別区の惨めな姿です。

赤で囲まれている部分が大阪府の財政です。

ここには大阪市の大切な税金である法人市民税や固定資産税、都市計画税、そして地方交付税が吸い取られていることがわかります。

特別区と大阪府への「大阪市」の財源配分（平成27年度決算ベース試算）



出所) 大阪府市資料より

- ・約8800億円の大阪市の一般財源等(臨時財政対策債を含む)のうち、約**2100億円(4分の1)**が大阪府に奪われる。
- ・大阪市税約6600億円のうち、約**1750億円**しか**特別区には残らない(=4850億円は大阪府税に変わる！)**。
- ・一般財源に連動して、歳入全体の約半分を占める特定財源(国庫支出金や地方債)が増減するため、大阪市が奪われる総財源規模は膨大なものとなる(最低でも5000億円程度と見込まれる)。

➡ **何に使うのか？**

大阪府が奪う特別区(大阪市)の予算額は**大阪府に最終的な決定権限があり、この構造は未来永劫つづく(→ようこそ無間地獄へ)**。

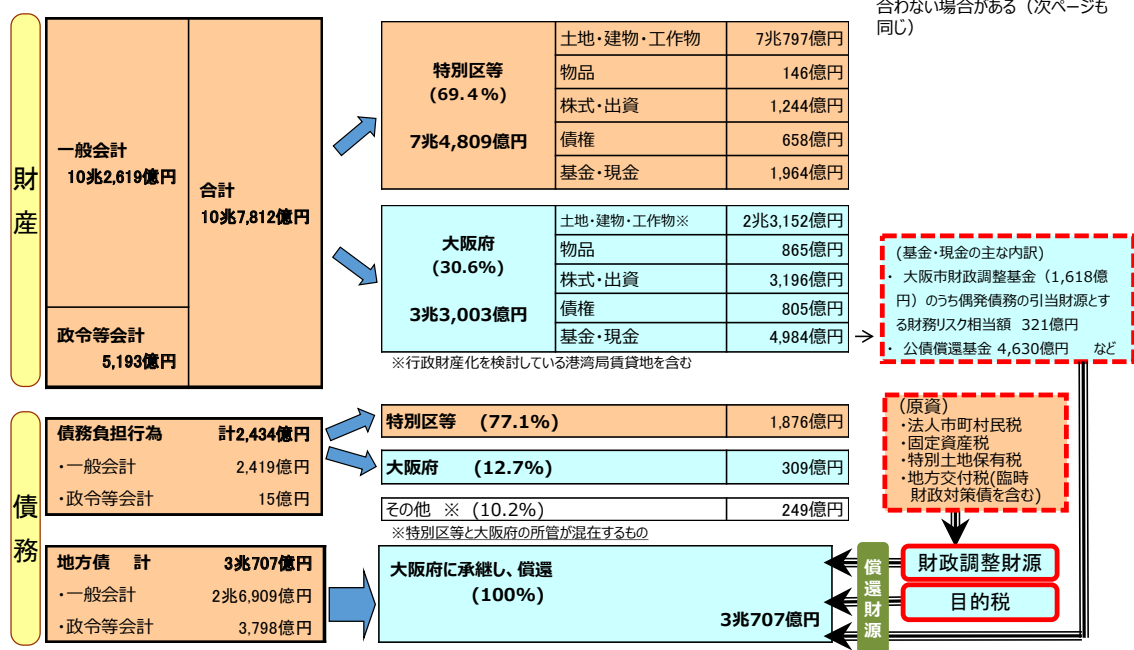
ポイントは、配分される交付金で足りるか、足りないかの問題ではないのです。

本来、特別区の税金であるべきものが、条例で大阪府の税金に変えられることです。しかも、大阪府に奪い取られた税金の使い道は、大阪府が決定するのです。これは制度をどのように動かしても変わりません。大阪市民の数は、大阪府全体の3割にしかすぎません。市民の数によって議員の数も決まりますから、大阪市以外の自治体の力が強いということになります。大阪市の行っている事業で、特別区に残る部分があります。特別区に与えられている税金は、ほとんど個人の市民税だけで

す。大阪府が奪い取った財源を、どれだけ特別区に戻すかは府議会で決めます。今描かれている特別区の取り分は、制度を設計した段階だけです。予算は単年主義ですから、配分をどうするかは毎年、府議会で決めていきます。騙されてはいけません。最初は、こうでも、来年・再来年の保障はありません。特別区はかわいそうだと、大阪府議会が予算をたくさんくれるはずはない。毎年毎年、特別区のお金が減り生活関連のサービスがどんどん切り詰められる、だから無間地獄ではないかと申し上げているのです。

特別区及び大阪府への承継の姿

財産・債務の承継の姿（全体イメージ）



出所）大阪府市資料より

次に借金と財産について見たいと思います。

「特別区」による財産・債務の再配分

- ・大阪市の市保有資産10.8兆円(全会計)のうち、大阪府が3.3兆円(約31%)を吸い上げる。そのうち、株式・出資、債権、基金・現金が9000億円に上る。
- ・一方で、大阪市の債務の一部(地方債3.1兆円、債務負担行為300億円)(約30%)を大阪府が引き受ける。
- ・大阪市の債務の償還は、旧大阪市の**基金・現金**、**「財政調整財源」**(法人市町村民税、固定資産税、特別土地保有税、地方交付税、臨時財政対策債)および**目的税**を充てる。



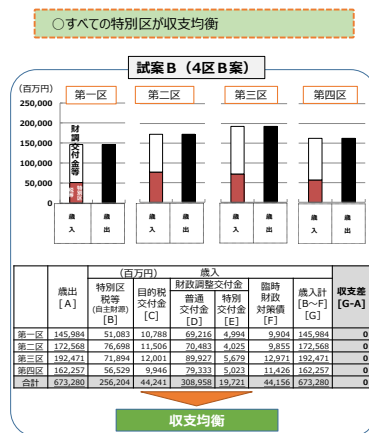
要するに、大阪市の借金の一部は大阪府が引き受けるが、返す金も大阪市から奪うというだけの話

「大阪都」の財政調整制度の問題点

前回の住民投票の時に、区どうしがもめるという事をお話しました。なぜなら北区や中央区はお金持ちですが、それ以外はお金持ちではありません。これまでは北区の人たちが格差のあるお金を貧しい地域に配分していました。しかし、各区が別々の自治体になれば本来そういうことができず。しかし、それができないと特別区間の格差は埋められません。そこで今回こういう図が出ています。黒い部分が、各特別区に残されたサービスを行うのに必要な予算額です。それに対して各特別区に残っている税金が赤い部分です。足りません。この部分を、大阪府からのお金で埋めるというのが、この白い部分です。

特別区間の財政調整制度の検証

収支の均衡状況



※各区の財政調整前の歳入状況が意図的に隠されている！

出所) 大阪府市資料より

「二重行政の解消額」を

「改革効果額」へと言葉を変えました。

前回は二重行政の廃止で4,000億円が浮くと言いました。今回はどうなっているでしょうか？

以前は二重行政の廃止で浮くお金を「削減

効果額」と言っていたのです。今回は「改革効果額」という名前に変えています。

マスコミに流れている財政シミュレーションの結果です。何を言ってるかと言えば、大阪都になると一旦赤字になるが、途中で黒字になっていくというものです。内訳は、改革

効果額なのです。二重行政とは何の関係もない、改革効果額がずーっとプラスになっているのです。でも、これは、大阪市を潰すこととは全く関係ありません。

大阪都はあとから儲かるのだ！という錯覚を発信するだけです。

財政シミュレーション結果(B案)



出所) 大阪府市資料より

結 論

- ・特別区（今の大阪市）は権限と財源が奪われ、市民のくらは確実に悪化する。
- ・特別区の制度設計時点の予算は、プラスマイナスがゼロになる形で示されるが、その後は大阪府がカジノ・IRなど臨海部の開発など大規模な公共事業をすすめるため特別区の財源は、毎年削減されていく。（特別区の人口は大阪府全体の3割だから発言権も小さい）
- ・特別区の予算は福祉や教育などの住民サービスが中心であり、これらが最も影響を受ける。
- ・特別区同士の対立が煽られることによって、真の対立者である大阪府の特別区に対する支配が堅固なものになる。

総合区については当て馬であって、やる気がないという事だけを申し上げておきます。

「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と、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

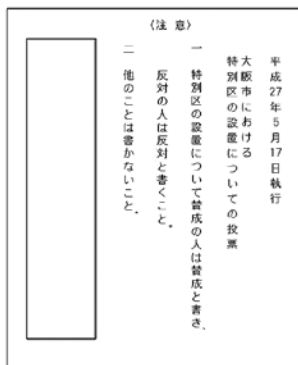
都知事の意向が公選の東京市長によって阻まれないように、国は（抵抗した）東京市を廃止してしまいました。東京都＝東京市廃止は、軍国主義の遺産と言えます。

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無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、意見書を決議する方法。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释权を持つので、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う。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。それ以外の人が関心を持ち、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、区の数が24から5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、大阪市を廃止した場合、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 ー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 ー府

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 ー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す。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 ー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 ー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 ー街づくり、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。しかし大阪市域レベルの問題は、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、果たして大阪市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大阪市役所、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増大しているか、「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市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。これを大阪市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、大阪市、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

5.17「投票率 66.83%」の意味 二度目の住民投票の危険性

薬師院 仁志

帝塚山学院大学教授・社会学

1. 異例の高投票率

私が前回の住民投票を分析して注目したのは、非常に投票率が高かったという事です。投票率が高いという事は、選挙でも住民投票でもよい事です。投票率が高くて多くの有権者が参加する中で出された決定というのは、意義があると一般的には言えます。

ただ、中身を見ると、反対が 33.53%、棄権・無効が 33.44%、賛成が 33.02%と、三者三様といった状況で、はっきり言えばこれだけの僅差ではどんな結果が出てもおかしくなかった。だからこそ、維新は自称「都構想」の再挑戦と言いつ出したのでしょう。もう 1 回やったら何かの拍子に賛成多数になるのではないかということで、バージョンアップだとか何だとか言い出したのだと思います。

ともあれ、一般的に投票率が高いというのはよい事です。しかも大阪市における投票率がこれほど高いのは珍しく、住民投票のように全市民が同じ投票をする過去の大阪市長選

挙の投票率を調べたところ、66.83%という住民投票の投票率を超えたのは、1951（昭和 26）年と 1963（昭和 38）年の 2 回だけでした。いかに住民投票への関心が高かったかということです。

2. シルバーデモクラシーではない

そして、2015 年の住民投票では投票率が非常に高かったということと、もう一点「シルバーデモクラシー」、つまり高齢者の票で否決されたと、しきりに言われました。

たしかに、住民投票の年齢別投票率だけを見ますと、高齢者の投票率が高い。年代が下がるに従って投票率が減っています【図 1】。だから高齢者の票で否決されたのだと、まことしやかに言われています。ただ、それは住民投票に限ったことではなく、平成 23 年の市長選や 27 年度の市議選のグラフを見ても、形だけは同じグラフになっていて、高齢者の投票率が相対的に高く、年齢が下がると投票率も下がるのです。

※ 2015 年 5 月 17 日「大阪市における特別区の設置についての投票」

⇒ 投票率 66.83%…大阪市における近年の「投票率」としては非常に高い。

内訳 反対： 33.53%（得票率は 50.38%）

棄権・無効：33.44%

賛成： 33.02%（得票率は 49.62%）

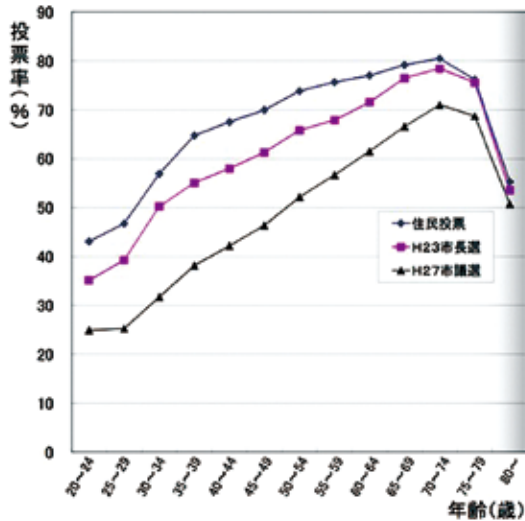


図1
平成27年5月17日執行
特別区設置住民投票
年齢別投票率推移 (計)
大阪市選挙管理委員会

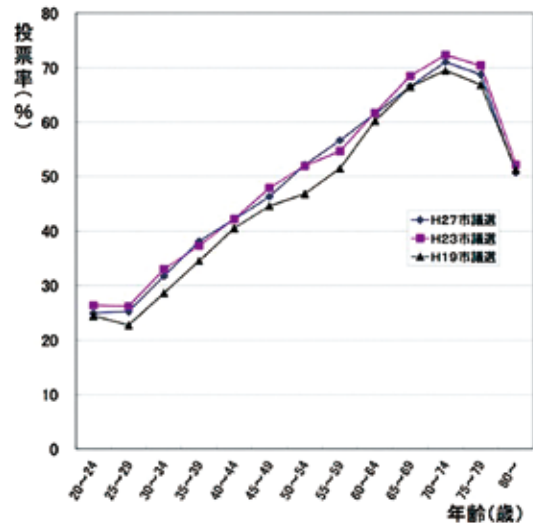


図2
平成27年4月12日執行
大阪市議会議員一般選挙
年齢別投票率推移 (計)
大阪市選挙管理委員会

ただし、この3つのグラフを比べてみると、平成23年の市長選挙と住民投票との投票率の差が小さいのは高齢層だということが分かります。高齢層では平成23年の市長選の時と住民投票の時の投票率はあまり変わりません。一方、住民投票では若い世代の投票率が上がっているのです。平成23年の市長選というのは、橋下さんが平松さんを破って当選した時です。その時の方が若い人たちの投票率は低かったのです。つまり、橋下さんを市長に当選させた時の方が、投票者に占める高齢者の割合は高かったのです。投票率が上がったのは、非高齢者＝若い世代の投票率が上がったからです。高齢者層の投票率はもともと高く、もう上がりようがなかった。非高齢者＝若い世代の投票率が上がったからこそ、66.83%という高い投票率になったのです。若い世代がたくさん投票に行ったことで投票率が上がり、その結果として否決された

わけです。むしろ平成23年度の市長選挙の方が若い人の投票率は低くて、高齢者の割合が高く、そこで橋下さんは当選しているのです。簡単に言えば、この時は高齢者が橋下さんにたくさん投票したと言えるのです。それが住民投票では、むしろ若い人が投票に行って、投票率が上がって否決された。だから住民投票の結果をシルバーデモクラシーと結論づけるのは、明らかに誤りなのです。

次に過去の市議選の年齢別投票率のグラフを見ると【図2】、過去3回でほとんど差がありません。そして、2015年4月の大阪市の市議会議員選挙では投票率48.64%。維新候補の得票率が約37%、同じ日に行われた府議選を大阪市内だけに限ってみると、維新の得票率は約43%でした。これは確かに自治体選挙の中で、1つの政党が取る得票としては非常に高い。たとえば、2012年の衆議院選挙で自民党が大勝した時の得票率は43%

で、79%の議席とりました。だから1つの党が取る得票率としては非常に高いのですが、それでも37%、43%です。しかも投票率が50%に満たない中で4割前後しか維新の候補は取っていないのです。

つまり、住民投票の際の賛成票と、大阪維新への絶対的な支持というのは、必ずしも重なっていません。むしろ市議会選挙などで大阪維新の会の候補に入れなかった有権者が、住民投票ではかなり賛成に入れたと言えるでしょう。住民投票では、選挙で維新候補が取った票よりも、はるかに多くの賛成票が入っているのです。特に強い維新支持ではない多くの人々が、わざわざ投票所に足を運び、賛成票を投じている。可決すればどうなると思っていたのでしょうか？そこが、次の疑問です。

ちなみに、ここで住民投票での投票者数を計算してみますと、2015年の住民投票の際に60歳以上の人で投票したのは579,361人。その内65歳以上は462,403人。これに対して40代以下は609,552人ですから、明らかに40代以下の人の方が多いわけです。反対多数だった住民投票で、40歳以下の投票者が多いのです。特に35歳から59歳までの投票率が高くなっています。つまり、もう一度住民投票をしても、どうせまたシルバーデモクラシーで否決になるだろうという仮説は当たらないという事です。次回どういう結果が出るかわかりません。

3. 関心と理解の乖離

どうして35歳から59歳の投票率が高くなったのでしょうか？

一般論として、投票率は関心の高さに比例します。関心のない選挙には行かない、関心

のない投票には行かない。関心があるから行く。橋下さんが強行した出直し市長選挙なんか、非常に関心が薄く、投票率は無茶苦茶に低かった。

関心が高いという事は、もっと知りたいという事です。ところが藤井聡さんの研究室が調査したことが論文になっているのですが、そこにこんな記述があります。

「大阪都構想が実現すると、大阪市の扱いがどうなるかについて、住民投票で反対を投じた人々ですら正答率は2割弱にとどまり、賛成票を投じた人の正答率はわずか2%にすぎなかった」【表1】

要するに、全然理解されていないのです。関心は高い。実際に投票率はものすごく高かった。それなのに一番肝心な点である「大阪市が無くなる」ということでさえ、人々はほとんど知らなかったのです。ここに問題意識を感じます。関心があるのならもっと知っていてもいいではないか、と。現状を衆愚政治だとか、有権者が馬鹿だとか言う人がいますが、そんなに難しい事は訪ねていません。このアンケートで正解するためには、たった2つの知識しか必要ないのです。つまり、「大阪市は廃止される」という事と「政令指定都市は権限が強い」という事です。この2点さえ知っていれば、それだけでも伝わっていれば正解できる選択肢なのです。なのに、「大阪都構想が実現すると大阪市はどうなるか？」という問いに、「政令指定都市のまま残る」とか「政令指定都市ではなくなるが、今のまま残る」とかいった回答が続出しています。重要な問題は、ちゃんと説明すれば伝わる簡単な事実がが、実際には伝わっていないということです。大阪市の廃止という

表 1

「大阪都構想」が実現すると大阪市はどうなるか	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%

表 2

「大阪都構想」が実現すると大阪府はどうなるか	度数	割合
東京と同じく「都」になる	45	14.5%
大阪「府」のままだが、副首都扱いを受ける	95	30.6%
大阪「府」のままで地位も上がらない	99	31.9%
その他	4	1.3%
分からない	67	21.6%
計	310	100.0%

田中謙士朗，宮川愛由，藤井聡「大阪都構想を巡る影響に関する有権者の理解度と投票判断の実態検証」
『土木計画学研究・講演集』53，2016.

単純な事実でさえ、理解は半数未満です。こうした状況の背後には、思い込みや先入観が非常に強く形成されていたということがあったと思われます。

たとえば、住民投票の前の1月に「毎日新聞に記事」が載りました。その記事の下に「ことば」という解説がありました。そこには、「大阪都構想：大阪府と大阪市の機能を一本化した、広域自治体としての大阪都を作り……」と書かれています。協定書が出た後の全国紙の解説記事で、「大阪都を作り」となっているのです。ちゃんと確認をしていない

のです。「大都市地域における特別区の設置に関する法律」などを見ていないから、こういう間違いが起こるのです。言うまでもなく、あの住民投票で大阪都などできません。こうした中で、一般の人々が「大阪都になるのだろう」「特別区と言ったら、東京みたいにするのだろう」とかいう思い込みをするのは当然だと思います。そういう思い込みの中で住民投票をやってしまった。そういう強固な先入観が形成されてしまっていたので、私たち学者の説明も非常に受け入れられにくくなっていました。

ただ、先のアンケートの「住民投票が可決されたら、大阪府の扱いはどうなるのか？」という問いに対しては、「都になる」を選んだ人は14.5%しかいませんでした。しかし「大阪府のままだが、副首都扱いを受ける」という人が結構多かった。もちろん、日本に副首都なんていう制度は実在しません。あるいは、どこの国のどの都市に副首都という名前がついていますか？……。なのに、これだけの人が「副首都扱いを受ける」と思ったというのが深刻です。正しい情報が伝わらず、デマが浸透し、多くの人が誤った思い込みをしていたかということです。住民投票後に作られた「副首都推進局」にしても、ないものを推進するようなことです。【表2】

要するに、「都にならない」といった断片的な情報は伝わっても、総合的なこと、肝心な点が伝っていませんでした。大阪府知事、大阪市長、あるいは自民党議員、共産党議員など、公職にある人が互いに正反対な事を言っているのですから、有権者は何が正しいのかの判断がつかず、自分の勝手な思い込みとかカンで決めるしか仕方がない状況になるのです。変な思い込みや独自理解が入るのです。「名前は都でなくても、きっと副首都みたいなものだろう」とか、「何にせよ二重行政は無駄なのだろう」といった勝手な理解が形成されるのです。実際には、府市の補い合いを「二重行政」だと名付けるのがデマなの

です。たとえば、中小企業の信用保証を府と市の両方がやるのは二重行政なので一つを潰せと言われましたが、府と市があるからこそ、協力して手分けしてできるのです。大阪府だけでは信用保証が足りない、だから大阪市もやるということだったのです。また。大阪には国公立大学が少ないので、大阪府が1つ、大阪市が1つ建てる。何が悪いのですか？。大阪には公立大学が二重にあのではなく、2つあるのです。誰も文句など言いません。それを二重行政だとして非難の対象とするのは、非常に危険な詭弁です。

詭弁やデマが幅を利かせる中での住民投票は、非常に危険なのです。例えば、住民投票の走りとして有名だったのは、条例に基づく住民投票である新潟県巻町原発設置住民投票でした。その時も賛成派、反対派で割れました。結局は反対多数となったのですが、まともな住民投票でした。何故なら、原発は環境上怖いというのは誰でも分かっている。だけど原発を誘致したらお金が入ってくる。それらを分かった上でどうしますか？と聞いているのです。例えば原発に反対する人が「電源三法交付金など入りません」というようなウソは言っていないのです。事実は事実として認めた上で反対を主張していました。【下欄（参考）参照】

4. 関心と理解の状況

大阪の場合は違います。どうして「大阪市

※（参考）新潟県巻町原発設置住民投票（1996年8月4日）：

投票率 88.29% 反対＝ 61.22% 賛成＝ 38.78%

電源三法交付金の有無といった「事実」は争点にならなかった（当然）。

は存続するのか」あるいは「大阪市は消滅するのか」を争点に投票しなくてはいけないのですか？ということです。これは争点でも何でもあります。大阪市が無くなるというのは、単なる事実です。特別区と政令指定都市ではどちらが権限が強いのか。これも争点ではなくて、自明な事実です。副首都も争点ではなく、そんな制度は実在しないのが事実です。大阪府は大阪都になるのか、ならないのが事実であって、主張するようなことではありません。

こんなことをいちいち説明して回らなくてはいけない住民投票とは何でしょうか？非常に危険です。

唯一争点があるとしたら、財源の問題です。橋下さんが大阪府知事になった時から今年が10年。誰が悪かったのでしょうかね……この間に大阪府は財政がすごく逼迫して、負債許可団体に転落してしまった。そうした中、大阪府からしたら大阪市の財源が欲しい。しかし、それなら大阪府と大阪市が補い合えばいいだけの事です。住民投票の実施のためにさまざまな経費を何十億円もかけて、何百億円もかけて大阪市をつぶして、毎年何十億円もランニングコストをかけるくらいなら、その財源を大阪府の仕事を補うために使えばよいのです。大阪府がやっていることを、大阪市が少しずつ肩代わりする、信用保証を大阪府だけで難しいのなら大阪市が行うとか、そうすればいいのです。

いずれにせよ、維新は何が何だか分からないことを強行しようとしているのです。正しく説明すれば否決されるに決まっているので、詭弁やデマを撒き散らし、その結果単純な事実さえ伝わらなくなっているのです。だから前回の住民投票の直前でも、「日経新聞」

が行った調査で70%もの市民が、関係者の説明は不十分だと答えていました。不十分だと答えるのは、関心があるからです。しかし、単純な事実さえ伝わっていない。その一方で、同じ調査では、「自分は理解している」という人が62%になっています。70%の人が説明不足と答えているのに、なぜか「自分は理解している」という人が62%もいるのです。つまり、自分で勝手な判断をせざるを得ず、それで「理解している」と思い込むしかないのです。争点に値しない基本情報でさえ正しく伝える努力がなされなかったから、みんな勝手にわかっていると独理解をせざるを得ないという状況に追い込まれていたのです。

投票率66.83%と関心は高かった。だけど関心が高いから、多くの人が事実を知って、深く考えて出た結論ではないということです。だからもう一回やったらどんな結論が出るかわかりません。直視しないといけないのは、関心の高さと理解度が全然比例していないということです。二度目の住民投票でどんな結果が出るかわからない。どんな結果が出たとしても、自分たちが本当に納得した上での結論にはならないという事です。だから今のうちに都合の悪い事はバージョンアップだと隠すような状況の中で、二度目の住民投票をするのは非常に危険だということを報告させていただきました。

大阪都構想

大阪市廃止・特別区設置構想の現状を検証する

藤井 聡

京都大学大学院教授・公共政策論

今の状況から振り返ってみますと、住民投票の可能性が非常に高まっているという状況です。ただ、実施時期はわかりません。

世論調査等を見ると、大阪都構想に賛成する割合が少し低下している、という雰囲気もあるということです。そしてこれから自民政権がどうなるかわからないが、大阪維新と非常に良好な関係を保っていた、現自民党総裁が今回都構想に関して反対だということも報道されました。これは色々な背景があつてのことですが、明確な反対と言ったのは今までありませんでした。政権の人气が少し下がってきたというのと、政権のサポートをしてきた官邸勢力が反対を言ったことで、都構想の住民投票が秋にある可能性は若干減っているようにも思います。ただ、今後の事は何が起るかわからないという状況です。

今後どんな状況になっていくのかですが、これは松井さんが言っていたのですが、今年の住民投票を焦らないと。元大阪市長の橋下さんも言っていますし、今年はやらない可能性が醸し出されています。さらに来年の春の統一地方選挙に合わせるという発言もあります。

住民投票を行うためには、必要条件として特別区設置の協議会を作らないといけないのですが、残念なことにすでに設置されています。どうして設置されてしまっているのかというと、公明党がこれを支持したのが直接的

な原因です。大阪では公明党が今完全にキャスティングボードを握っています。公明党の行動 (behavior) はある意味極めて「合理的」です。彼らの行動は、「獲得議席数の（期待値）の最大化を図ろうとしている」と見なせば、合理的に説明可能です。最大化しようとしているのは、あくまでも「獲得議席数」（の期待値、ないしは政治勢力の期待値）であつて、大阪市民の幸福の度合い (welfare) を最大化しようとしているわけではない、という点。つまり、大阪市民がどうなるかについては頓着しないが、自身の国政を中心とした獲得議席や政治勢力には、最大限の注意を図っている、というのが、この行動理論の特徴です。それほど大阪市民が公明党に軽視されている、無視されているのだという仮説を立てれば、彼らの行動が極めて合理的に説明できる、次第です。

こうした公明党の行動原理を踏まえると、「住民投票に進みます」という状況になったとき、その推進勢力に協力する可能性が極めて高いと言わざるを得ません。もちろん、以上の仮説に基づくなら、彼らの行動の基準 (criterion) は、「選挙の票読み」に依存しているのですから、「維新の票があってもしかたがない」ということになれば、ガラッと状況が変わっていきます。ただし逆に言うと、「票読み」が現状と変わらない限り、取得票率数最大化行動からすると、状況は変わらな

いだろうと思われます。

いずれにせよ、これははっきり言って議会制民主主義の敗北を議論しているわけです。

議会制民主主義というのは数の論理ではなくて、議会の中で議論をして、理性に基づいて、仮に少数意見であろうとも、「なるほどそれは大阪市民にとってよくないことだ」と理解し、例えば、「確かに僕はこうすればよいと思っていたが、よくよく熟議を重ねると、都構想をやると大阪市民は無茶苦茶になってしまうということがよくわかりました」等と判断し、「真実」に基づいて政治を行うというのが根本原理です。

しかし我が国は、この「真実」を尊重した議会制民主主義の気風がほとんどなくなってしまっています。我々が大阪の行政や自治についてこうしたシンポジウムを開催しているのは、今日の状況を鑑み、「学者の会」として真実に基づいて、或いは真実を探ろうとすることに基いて政策を語り、政界・官界の判断、世論の判断の支援をしようとしているからに他なりません。

そう考えると、「学界」というのが、いわば我が国における最後の砦になりつつある、とも言えるかも知れません。もちろん、学者の中にも真実を蔑ろにする方も残念ながら多数おいでであるのですが（苦笑）。本来なら政治家の方が真実を語っていただくのが一番有難いことであって、政策論に基づいて判断をし、その上で肅々と付度行政も含めて、心の美しい政治家の思いを慮って政治をして頂けたら、本当に大阪市民は幸せになるのに——と思うのですが、特定政党の「獲得議席数の最大化」だけを原理にするような振る舞いを見ますと、そればかり言っても、「ファンタジー」になってしまいかねないとも思

ます。

もちろん、政治というのは本来的にはそういう「ファンタジー」を追求する、人類にとって最も崇高な営為である——というのが、政治学の全ての基本なわけで、まずはそうした基本に立ち返り、「学者の会」の中で、「真実に基づく議論」を重ね、世論や政界、官界の皆さんに真実に関わる情報とメッセージを発信していこうとしています。

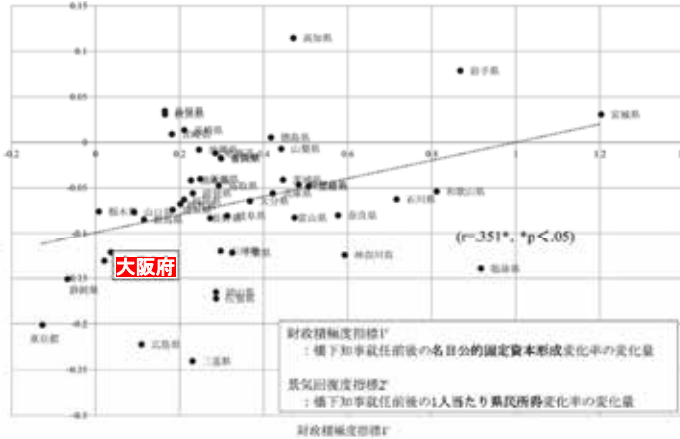
さて、本日は、大阪の自治や世論についてこの一年くらいで明らかになった、いくつか情報をご提供しようと思います。まずはこちらのグラフをご覧ください。【図1】

橋下さんが就任した前後に何が変わったのかを明らかにしようという、「実践政策学」という学術雑誌に公表した論文の中のグラフの一つです。橋下さん個人というよりも、維新政治というものに大阪府が転換したのは2008年の10年前、その前後で何がどう変わったのかという事を明らかにしようというものです。

改革の度合いを定量化するのはなかなか難しいのですが、財政の「緊縮化」の度合い、つまり、行政支出（あるいは、財政収支）をどれくらい「縮減したのか」というのはすぐにデータ化できます。維新政治になったことで「緊縮の度合い」がどれくらい加速化したのかということを横軸で計量化をしました。つまり、橋下さんが就任する前の数年間の財政の支出の変化と、就任してから同じ年限の変化の「差」を求めました。例えば「知事就任前」に3%減ってきて、「就任後」でも同じように3%減っていたら変化は「ゼロ」になります。就任前に3%減っていて就任後に5%減ったら「マイナス2%」になります。逆に、3%減っていて0%になったら「プ

大阪を衰退させた「維新政治」

維新前↓後にかけて景気がどれだけ拡大したか？



都道府県版 GDP、大阪は3位に転落

大阪府が9日に発表した2015年度の府内総生産は39兆1069億円。前年度比2・4%増だが、愛知県の県内総生産39兆5593億円と比べると、約4500億円下回った。

維新「前」→維新「後」にかけて、財政がどれだけ拡大したか？

図1

ラス3%」になる、という尺度です。つまり、知事就任後に、どれだけ、「財政を切り詰めたのか／加速したのか」を示す数値です。

さて、この数値（横軸）の数値に着目すると、大阪よりも緊縮しているのは、47都道府県の内「4つ」しかありません。つまり、橋下さん、ないしは維新政府はかなり激しい「コストカッターだった」という実態が見えてきます。

一方、縦軸は「1人当たりのGDP」つまり、「住民の経済的な豊かさ」「1人当たりの所得」が、どう変化したのか、という尺度。これも、橋下知事就任「前・後の変化率」の「差」を求めたものです。この縦軸の数値に着目すると、知事就任後に、大阪はかなり「不幸」になっていったのがわかります。つまり、1人あたりのGDPが、橋下知事就任前の時の下落率よりも、さらに激しく、加速度的に下落していったということが見て取れます。ちなみに、「大阪人よりも、さらに不幸になっていった県民」というのは、実に7つだけ。

残りの39の都道府県は、府民よりも豊になっていった訳です。簡単に言えば、「大阪は、維新政府になって以来、激しく緊縮し、かつ激しく不幸になっていった」ということを意味しています。

ただし、このグラフからは、もう1つ重要なことが示されています。それは、「縦軸と横軸の間に、正の相関関係がある」ということです。これはつまり、「**緊縮していくほど、つまり、どんどんコストカットしていく自治体ほど、住民の不幸の度合いが加速していく**」ということを意味しています。これは逆に言うと、「住民のため使うオカネを増やしていった自治体の方が、住民たちはどんどん幸せになっていく」という事です。

「行政が使うオカネが増えれば、当然そのオカネは住民達の利益に使われるわけですから、豊かになっていくのは当然だ」と考えることは、理論的には自明です。したがって、この「統計的な相関関係」は「行政支出の加速が、一人あたりのGDPを加速させていく」

という「因果関係」を示していると考えられ、これを踏まえると、「維新政府になって、すごい緊縮になりコストカットされて、すごい不幸になっていった」ストーリーが見えてきます。

例えば、他の自治体では当然行うような「中央政府の補助事業」でも、大阪府は「断る」という事案をしばしば耳にしました。「補助事業」というのは、おおよそ、「半分は、中央政府からオカネを出してあげる」という事業。多くの自治体は、そうした政府からの補助があれば、「住民のため」に、自分で資金の半分を負担してその事業を行う判断をします。ところが大阪府の場合は、自分で半額負担をするデメリットを重視して、補助金を断る、という例がたびたびある、と耳にします。大阪府以外でもこうした判断をすることもあるのですが、データから見ても、公共投資額は大きく縮減していますから、大阪府にそうした事案が多くあり、その結果、大阪の人々の豊かさ（一人あたりのGDP）は下落していったわけです。

さらに言うと、「維新」がしばしば主張する「二重行政はけしからん！」という話とも合致します。彼らは「無駄を削れる！」という点を強調して、二重行政を批判し続けてきました。「予算をカットすることは良いことだ」という発想です。ですが、その予算は、実は、住民の「幸福」のために使われていたものであり、それがカットされると、住民の幸福は毀損してしまう、ということがしばしばある、ということなのです。例えば、体育館で二重行政をカットしたら、今まで大阪府立体育館を使っていた人が使えなくなるとか、中小企業のサポート制度も「一本化」されてしまえば、サポートされる企業数が減ってし

まう、ということも生じうるわけです。つまり、「行政サービスが縮減されれば、確かに支出は減るかもしれないが、当然ながら不幸になる人が増える」ということが起こりえるわけで、実際に、上記で説明したグラフは、その傾向を実証しているわけです。

さて、以上に加えて、もう1つ分かったことについてのお話をいたしましょう。こちらのグラフをご覧ください。【図2】

これは堺市でとったデータではありますが、497人のデータです。

まず大阪都構想に賛成か反対かを聞きます。それとは別に、「自分の町はどれくらい好きですか」と聞きます。「家族はどれくらい好きですか?」「国はどれくらい好きですか?」「会社はどれくらい好きですか?」「周りの人の意見はどれくらい尊重していますか?」「周囲にどれくらい流されていますか?」「ツイッターはどれくらい信用しますか?」「政治家の暴言は有りだと思いますか?」…といった事を聞いていきます。そうして得られたデータを分析して、「どういう傾向を持った人が都構想＝大阪市廃止に賛成しているのか?」逆に「どういう傾向をもった人が都構想＝大阪市廃止に反対しているのか?」の分析を行いました。

その結果、「大阪に対する愛着が深いと、都構想に反対する」ということが、統計学的な検定を通して明らかになりました。要するに「大阪が好きな人は都構想は嫌いで、大阪が好きでない人が都構想を賛成する」という傾向が高いことが分かったのです!

以前、社会学者の薬師院先生が、「居住年数が短い地域の方が都構想の賛成率が高いこと」「ニュータウンでは賛成率が高く、オールドタウンでは反対率が高い」というデータ

「都構想の賛否」の要因の分析

説明変数	標準化偏 回帰係数	t値	有意確率
(定数)		12.09	0.00**
地域愛着尺度（全体平均）	-0.18	-4.09	0.00**
人間疎外（家族）	-0.20	-4.41	0.00**
周囲の意見依存度	0.10	2.22	0.03*
Twitter依存度	0.08	1.72	0.09†
暴言許容度	0.20	4.62	0.00**

†: $p < .10$; *: $p < .05$; **: $p < .01$

(従属変数：都構想賛成度)

※自由度調整済み R^2 : 0.93 N = 479

大阪を愛する人は、
都構想に**反対**。

政治家の**暴言**を喜び、
ツイッターに依存し、
空気に流されやすい人は、
(そして、身内だけ大事にして、
会社や地域や国を軽視する人は)
都構想に**賛成**

図2

を示し、それを通して、地域に根を張った人々は都構想に反対し、あまり根をはっていない人々が都構想に賛成しているのだ、という仮説を論じておられましたが、今回、「社会心理学データ」を用いて検証を行った結果、心理学的に、その仮説が改めて確証された、という次第です。

この大阪への愛着が都構想の賛否を決める重要な要因だ、というのが、今回の分析の最大のポイントとなりますが、それ以外にも興味深い傾向が見つかっています。

政治家の暴言を喜んでいる人は都構想に賛成する／ツイッターに依存している人は都構想に賛成する／空気に流されやすい人も賛成する／「家族」だけを大切に
して、「地域を軽視する人」も賛成する

なかなかおもしろい結果ですね。つまりまず、都構想に賛成している人は、まず大阪が好きでないので、例えば大阪が不幸になる

と言っても響かないのです。

一言で言えば、「ツイッターや周りの意見に依存して、暴言好きで、身内だけは嫌いじゃないけど大阪の事なんて好きじゃ無い」という様な人達が、都構想＝大阪市廃止に賛成しているのです！こういう「科学的な実証的知見」を見せつけられれば、都構想が「悪しきポピュリズム」の温床となるのも無理はないと観念せざるを得ない気分になってしまいますね。

とはいえ、希望はもちろん、あります。こちらをご覧ください。これは、新聞等で公表されてきた都構想の賛成率の推移です。【図3】

ご覧の様に、2014年、2015年、2017年、2018年の都構想の賛成率がだんだん下がってきているのです。今や、都構想を支持する人は、2014年の「半分程度」まで激減しています。その背景には、住民投票などを通して、都構想、必ずしもバラ色の未来を約束するものではない、という「実態」が少しずつ市民に知られていったことが最大の原因なの

下落し続ける「都構想」支持率

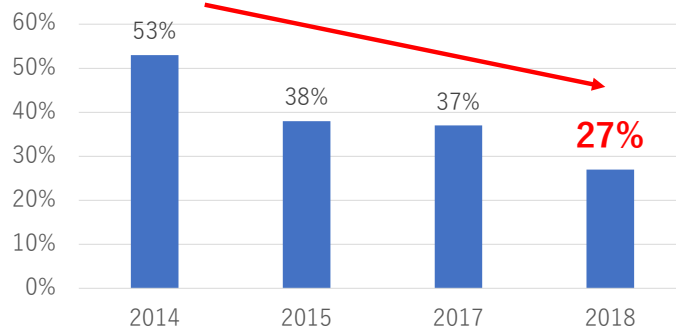


図3

でしょう。

ただし、2015年から2017年にかけてあまり変わっていない、という点を忘れてはいけません。この期間は、「都構想世論をつくるネット活動、プロパガンダ活動」が一旦休んでいた時期、でもあります。ですから、「ネット工作&政治家による『おもしろい』暴言」を駆使すれば、再び賛成率が上がる可能性があります。都構想の支持率は確かに下がってきてはいるが、予断を許さない状況という「危機感」をしっかりとっておく必要があります。

最後に如何にすれば、都構想に対する「合理的」「理性的」な賛否判断を大阪において普及させていくことができるのか、という点についてお話ししたいと思います。今後の、合理的、理性的な世論形成において最も大切なポイントです。

我々が、都構想の住民投票の直後に行ったアンケート調査にて、「大阪市がどうなるか」という事を大阪の人々に問うたところ、「廃止されて消滅する」という「正解」を回答できた人は、たった「8.7%」しかいなかったのです。後はみんな「勘違い」をしている、ということが示されました。こんな皆が勘違

いしてる状況で都構想が否決されたのです。

だからやはりあの「薄氷の否決」は、奇跡のような結果だったと言えそうですね。

ただ僕はこう思いました。真実は何かを知っている人は少なかつただろうが、「大阪を愛している人々」は、本能的に「都構想って、何だか胡散臭い」と感じ取ったのではないかと。

だとすると、「合理的な客観的真実を説明していく」ことが、理性的な投票判断には必須ではありますが、それと同時に、「なんだか胡散臭いもんだなあ」と、正直に、その気持ちを皆に伝えていくことが、少なくとも、大きな力になる、と言えそうです。例えば、自分の愛する子供や家族が、よく分からない「胡散臭い商品やサービス」に手を出そうとしていたら、止めますよね。それと同じです。胡散臭いのが好きで好きでしようがない、というならもう止めようがないかも知れませんが、どんなものでも新しいものなら一度は、疑ってみる、という態度は、成熟した理性的な大人なら皆持っている、当たり前のまっとうな態度、ですよ。

「大阪都構想」＝「大阪市廃止・特別区設置構想」 の現状を検証する

2018年5月17日 第1刷発行

発行 「豊かな大阪をつくる」学者の会

〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4

京都大学大学院都市社会工学専攻藤井研究室内

メール：sec-tba@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

電話：075-383-3239（恐れ入りますが対応は平日のみ）

FAX：075-383-3236

印刷：（株）あゆみ印刷デザイン