

大阪都構想と地方主権

高 寄 昇 三*

1 大阪都構想と市町村主権

「大阪維新の会」のマニフェストでは、「成長戦略を実現し、大阪の景気と雇用を回復します。その手段、仕組みが『大阪都構想です』」と、最初にかかげている。しかし、考えてみれば奇妙な話である。地域経済が、行政制度をいじくることで、回復するなど、どうみても、論理の飛躍がある。

また制度論としては、大阪都は、市町村自治への府県集権主義からの侵害であり、マニフェストは、特別区制度で、「大阪市役所から権限と財源を区に取り戻すこと」とであると、強調している。しかし、大阪市を解体して、大阪市の権限と財源の大半を、大阪都が吸収することは、意図的にかくされている。

さらに橋下知事の大阪都構想実現への政治手法は、強権的独善的であり、首長新党「大阪維新の会」を、背景とする、政治戦略は、市町村自治を閉塞させ、地方自治を死滅させるものである。

第1に、戦後地方自治は、曲がりなりにも地方自治権の拡充という流れで、改革をすすめてきたが。その改革ベースは、市町村自治の拡充であり、具体的には段階的事務移譲である。今日、政令指定都市・中核市・特例市などの制度は、その結果としての制度化である。

保健所行政・建築基準行政を、府県がいつまでも、保持していれば、都市行政は、その総合性の欠如から、十分な政策的効果があげられない。したがって市町村の規模におうじて、事務事業を移譲していく、戦後、段階的移譲が、改革方向として定着している。

マクロの事務事業配分論でいえば、府県は政府出先機関の事務事業移譲をめざし、市町村は、府県事務事業の移譲をうけることで、全体として行政効率、実質的に上昇する。府県は、市町村への監督業務に、存在価値を求めらるのではなく、府県独自の事業拡大に、活路をみいだすべきである。

第2に、市町村が、行財政能力を拡充しなければ、行政効率もあがらないし、生活サービスも確保されない。制度的には府県は、市町村の補完団体であり、政府は府県の補完団体である。

すなわち市町村が、実施可能な事務事業は、市町村が実施し、市町村ができないことを、府県が、補完するシステムを、基本とすべきである。さらに市民サービスのためには、現地総合性の

編集部注* 甲南大学名誉教授、(財)神戸都市問題研究所常務理事 本稿は、2011年7月9日に開催された法学研究所第97回特別研究会の報告原稿に、加筆修正したものである。

機能が、発揮されなければならない。

生活保護行政でも、給付金を銀行口座に、振り込めばよいのではない。生活指導・健康管理もふくめた、総合的対応が求められる。このような対応ができるのは、基礎的自治体である、市町村であり、そこに可能最大限の権限・財源・事業を、付与するシステムが、地方自治の原則である。

第3に、戦前はもちろん、戦後も中央政府は、府県をつうじて、市町村を指導・監督する、府県経由方式を重用してきた。結果として府県が、市町村への補助金・交付税・地方債などの、認可・配分・交付決定権を、代行している。

そのため市町村は、独自の行政施策の展開ができないだけでなく、府県の方針に逆らっては、日常的な行財政運営にすら、支障をきたしかねない。財源だけでなく、人事も中央官僚が、府県に天下りし、府県職員が、市町村に天下りしていく、システムが慣例化している。

アメリカでは、地方自治体の幹部職員は、一般公募が原則であり、地方債も市場公募が一般的である。日本の地方自治は、政府→府県→市町村という、系列的統制自治であり、これらの歪みは、最終的には市町村、そして住民に転嫁されている。

要するにこのような悪しき風習を淘汰し、活力ある地方自治をうみだすには、市町村自治の拡充を、地方制度改革の最優先課題とすべきである。政令指定都市は、段階的事務事業によって、少なくとも府県支配からは、制度的保障で免れている。

第4に、大阪都構想は、大阪市という政令指定都市を、府という上位団体へ、吸収する改革であり、市町村優先の原則に、逆行する改革である。特別区になれば、正面切って、大阪府政に反対する、自治体は消滅してしまう。

今日、政令指定都市でない市町村は、財政運営で府の指導・監督を、受けなければならないし、豊中・吹田市といった都市自治体でも、小学校教員の人事権を、有していない。自治の精神からみて、信じられない現実である。

日本の地方行政は、地方自治の精神にそって、行財政が制度化され、運営されているといえるであろうか。基本的には府県集権主義が、支配しており、府県の、府県のための、府県による地方行政が、実質的には主流となっている。

大阪都構想は、このような府県集権主義でもって、政令指定都市をも抹殺する、危険思想である。橋下知事に求められるのは、府県集権支配を、自己改革で淘汰し、政府にも中央支配のシステムを廃止し、大阪府は、府県経由方式という、時代錯誤的統治システムを、淘汰する実績を、示すことである。

その意味で、橋下知事は、小学校教員人事権の市町村への移管を提唱しているが、即時断行すべきで、君が代問題にかかずにいる状況ではない。

2 戦略なき大阪経済復興ビジョン

橋下知事は、大阪都構想創設の最大理由として、大阪経済の再生をあげている。橋下知事は、

大阪丸が、このままでは、大阪経済は、沈没してしまうと、危機感を煽っている。

大阪市の世帯当り年収が、東京23区の最低限に近い水準にあると、自虐的に強調しているが、東京23区と大阪市の地理的要素を、無視した比較である。23区の面積は、大阪市の3倍以上ある。大阪市の高所得者層は、阪神間に居住しているだけである。大阪都市圏と23区を比較すれば、それほど低い水準ではない。

「大阪維新の会」のマニフェストは、「大阪都に広域行政を一元化、府市の二重行政を徹底的に排除したうえで、都市基盤、産業基盤の整備をすすめます」と、経済戦略をしめしているが、大阪府版“列島改造”ではないか。

経済戦略は、知的産業が、主流であり、基盤整備で培養され、成長するものでなく、基本的に方針が誤っており、そのため巨額の公共投資というのは、公共デベロッパ失敗の二の舞ではないか。

しかも大阪都構想の根拠というべき、広域行政・一元行政などは、現実の行政から遊離した、実態のない観念論であり、“為にする論拠”である。大阪都構想は、橋下知事が、大阪市をも傘下におき、大阪府の独善的統治を、貫徹させたいという、短絡的発想の産物でしかない。制度論としても、経済戦略論としても、粗雑で実効性がない、強引な論理である。

第1に、都制を導入すれば、経済が回復するという論理は、どうみても政策的根拠は、希薄である。東京の成長は、経済の3次産業化と、東京一極集中のメカニズムの結果である。

橋下知事は、東京都が成長したのは、都制をしき、経済戦略の一元化・効率化を、図っているからと、信じきっている。しかし、大阪経済の再生が、都制で可能となるはずがなく、政策論としては、机上演習的な空論に過ぎない。

また振興策としても、産業基盤整備を、最優先課題としているが、「なにわ筋線」(事業費4,000億円)、「高速道路淀川左岸線延伸」(事業費3,500億円)という、巨額の事業であり、しかも数分の時間短縮の効果しかなく、費用効果の分析をするまでもない、無駄な投資である。

むしろ大阪経済振興は、東京一極集中メカニズムに左右されない、大阪固有の産業を、育成することである。技術開発のみでなく、教育・医療・環境・福祉・文化などの分野での、独自の事業化を、成功させることである。

そのためには自治体は、基盤整備よりも、基金・助成金による支援が、より効果的である。もし1,000億円のコンベンション基金があれば、国際会議もより多く、大阪で開催され、関西国際空港の経営改善にも、寄与するであろう。

橋下知事が、十数回の海外視察でえた、経済戦略が、カジノとテーマパークというのは、如何にも淋しいビジョンである。

第2に、大阪経済を、立て直すには、大阪都を導入し、司令官は1人にし、大阪都による強力な広域行政・基盤整備を、すすめるなければならないという、一種の強迫観念に、とりつかれている。

どうして司令官は、1人でなければならないのか、調整し討議しながら、開発行政は、すすめるなければならない、大きな誤謬の選択を、なす危険性が高まる。

また一元的行政といっても、過去の開発行政を、すすめるうえで、実際、どのような障害があったのか、具体的指摘はない。大阪府・市ともに、公共デベロッパーとして失敗したが、行政を大阪都に、一元化すれば、行財政システムとして、政策の失敗がなくなる、制度的保障は、どこにもなく、もっと壮大な失敗を、しかねないであろう。

大阪府・市で、公共デベロッパーの事業損失は、すくなくとも1兆円は、こえるであろう。なぜこのような戦略ミスをしたのか、いまだ総括的検証は、なされていない。ことに行政をチェックすべき、府議会・市議会が、まったく機能しなかったのが、重要なポイントである。

大阪府・市の関係より、地方議会改革が、より緊急の改革テーマであるが、橋下知事は、議員数削減で事足れとしているだけでなく、首長新党による、地方議会の形骸化がすすんでいるのは、政策形成の最適化からみても、由々しき現象である。

第3に、広域行政というが、実際、どのような広域行政の具体的な必要性があるのか。主張するところは、高速道路建設などしかなく、関係団体が相談し、財源負担を決めれば、すむ問題であり、なにも大阪市を、解体しなければならない課題でない。

港湾の広域行政となると、大阪府だけでは、どうにもならない。神戸・大阪港の一元管理など、神戸市・政府との協議が不可欠となる。実際は広域行政の切迫した、行政需要などは、ないに等しいのである。

にもかかわらず橋下知事は、大阪市を消滅しなければ、広域行政はすまないと、悲憤慷慨している。しかし、環境・福祉・教育・文化行政だけでなく、観光誘致・技術開発・道路整備でも、大阪府ができないものはない。要するに既存の区域・権限・財源だけで、まず政策展開をして、具体的に障害となるものを、列挙する責務がある。イメージだけで提唱し、抽象論だけで相手を攻撃するのは、ポピュリズムの常套手段である。

第4に、大阪都構想の背景には、府知事就任以来、府行政をすすめるうえで、大阪市はなにかと障害となった。水道事業の府市統合も、大阪市の反対で挫折し、開発行政では、制度的に大阪港をはじめ、市街地再開発事業などは、すべて大阪市の所管である。

橋下知事としては、府知事の威光が、大阪市には及ばないという、面子にかかわる、現実に直面してきた。しかし、大阪市とても、同様であり、何かと大阪府の許認可を、えなければならぬという、屈辱をしいられてきた。要するに首長のみでなく、総理すらも、全体的権限をもっておらず、辛抱することが、肝要といえる。

しかし、橋下知事は、それならば大阪市を抹殺し、府に主要事業を吸収する、大阪都構想を秘策として、打ちだしたのが、本当の意図ではなかろうか。まず手始めに、大阪市を、「ダメ大阪市」として攻撃する、ポピュリズム特有の手法で、一種の魔女狩りの対象とした。

第5に、行政改革を、しなければならないのは、大阪府も同様であり、大阪都構想がどのような結果を、もたらすかということも、配慮していない。

大阪市はともかく、堺市は、大阪都に吸収され、伝統ある堺という、名称すら消滅してしまう恐れすらある。本来、市町村合併でも同様であり、当該、自治体の発意・合意なければ、すすめるべきでない。

まして政府でもない、大阪府が、地域開発をすすめるのに、邪魔になるから、大阪市をつぶすということ自体が、暴挙としかいいようがない。もし政府が、大阪市を特別市にして、大阪府を大阪市・北摂県・堺県に分割・解体すると迫れば、大阪府はすんなりと、同意するであろうか。

橋下知事の大阪都構想は、大阪都方式になれば、経済が回復し、広域行政も、円滑に推進でき、二重行政廃止で、巨額の財源が節約でき、すべてが順調にいくと、万能薬的效果を期待している。しかし、現実はまだ反対の結果となる、公算が高い。

憂慮されるのは、今後、10年以上も、大阪都構想をめぐる、政治的バトルがつづき、大阪市長・市議会を、かりに大阪維新の会が制圧し、住民投票で多数決をえても、特別法が、国会を通過する公算は、きわめて薄い。

さらに大阪都構想の実態が、市民に浸透すれば、このような市町村自治を、破壊する構想に、激しい反対運動が、おこってくるであろう。大阪市の特別区の区割り、大阪市の債権・債務の都・区の配分など、きわめて厳しい選別が迫られ、大阪経済の振興どころではない、紛糾がつづき、泥沼の様相を、呈するのではないかと危惧される。

3 虚構の大阪都構想

大阪都構想は、なんら具体的内容が、明示されないまま、推進されようとしている。橋下知事は、明治維新をめざした、志士たちは、なんら具体的政府のビジョンを示すことなく、改革を遂行していったと、反論している。

しかし、明治維新は、封建時代の政治変動であるが、大阪維新は、近代民主主義のもとでの制度改革である。具体的内容も、示すことなく、賛否を問うのは、地域民主主義のルール違反である。

かりに政府が、消費税率をあげるにしても、内容を示すことなく、選挙で民意をとうであろうか。橋下知事は、自己の絶大な支持を背景にして、ルール違反を承知で、大阪都構想を、実現しようとしている。

橋下知事は、大阪府議会で、過半数をとれば、委員会を設立し、具体的検討に入ることで、なんら不都合はないとの意見である。政治的優位のもとで、実質的には討議なき委員会をつくり、民意を代表したという、免罪符をえたという体裁を、繕う意図である。

しかし、そこまでして実現しようとする、大阪都構想なるものは、果たして制度論として、批判に耐えられる、代物であるのか、熟慮・討議すべきである。

第1に、大阪府・市を解体して、大阪都を創設すると、提唱しているが、現在の東京都制以外の大阪都制は、考えられない。大阪市を特別市制にするか、大阪府を分割して、北部は北摂県、南部は堺県とするかであるが、橋下構想にはないであろう。

また特別区でなく、大阪・堺市を分割して、独立の10市程度にするかであるが、これでは市行政は、支離滅裂となり、收拾のつかない混乱状況に、陥るだけである。結局、現行の東京都の亜流である、大阪都制しか、選択肢はない。

第2に、都制方式では、大阪府・市の解体でなく、大阪府による大阪市の吸収である。そもそも東京都制は、戦時体制の強化のため、政府が首都防衛のために、市民をふくめて徹底した、統制的行政を遂行するための産物であり、地方自治を否定する制度であった。

戦後改革で、東京市が復活されるべきであったが、そのまま存続した。大阪都といっても、大阪府は、そっくり存続して、府下市町村の指導・監督行政をしながら、一方で大阪市がやってきた、都市経営をやることになる。

要するに二足の草鞋を、履くことになり、自治体としては、畸形的形態であり、世界の例をみない、変則的的制度である。1つの団体が、監督行政・許認可行政と、都市経営・整備という、性格の異なる2つの行政を、こなすことは、至難の業である。

東京に都政なしといわれるように、コンパクトな地域を、経営母体として、総合的に経営していくという形態が、実際の都市行政には、不可欠なのである。道府県で発電事業は別として、水道・交通といった公営企業が、発達してこなかったのは、経費形態として費用効果分析が、難しいからである。

第3に、大阪都構想は、大阪都が広域行政を独占し、特別区は基礎的自治体として、地域行政に専念するとしている。しかし、広域行政と地域行政は、机上演習では分離できても、実際は密接不可分なものである。

かりに高速道路建設・市街地再開発にしても、事業サイドの意図と、住民サイドの要求をどう調整するかである。大阪都になれば、施行者の都と反対住民との対立という、構図になってしまう。大阪市方式のほうが、市政の枠組みのなかで、対立を処理する方式が、適用しやすいであろう。

第4に、大阪都構想は、広域行政の遂行のみが強調されているが、経済・社会・生活圏が一体性のある、大阪市の分割は、本来の生活サービス行政を、分断・分割することによって、巨額の経費の無駄と、生活不便をもたらすことになる。

区が違えば、目の前のデイケアセンターに通えないなど、サービスの不便は、日常茶飯事となる。広域行政といった、抽象的な行政のため、生活行政の不便・非効率性という、具体的被害は、住民には耐え難い苦痛を、もたらすであろう。

4 不完全自治体の特別区

大阪都構想による特別区方式は、地方自治制度としては、優れた制度でなく、むしろ採用されざるべき、悪しき制度である。橋下知事は、大阪市のタウン・ミーティングなどでは、特別区方式の利点を、強調しているが、実証にもとづいた理論でなく、偏見にもとづく、思い込みを、さかんに住民に吹聴している。

第1に、橋下知事は、現在、行政区の区長は、大阪市長のほうをむいて、行政をしているが、特別区になれば、都民のほうをみて、行政をすると、改革効果をあげている。現在の小規模都市でも、住民の方をむいて、行政をしているとは、必ずしもいえない。

しかも地方行政は、そんなに単純なものでなく、都制になれば、都の締め付けは、行政区の比でなく、公選区長といえども、都の方をみて、行政をしなければならない。

第2に、大阪市は、基礎自治体として大きすぎ、市民参加がすすまない。しかし、自治体で市民参加が、すすむかどうかは、自治体の規模でなく、情報公開とか、政策決定システムの問題である。

橋下知事が崇拜する、竹原前鹿兒島県阿久根市長の行政実態をみても、本当の意味の市民参加がすすんだか、疑問である。むしろ専決処分の乱用で、一種の恐怖政治を醸成し、市政は、混乱をきわめただけである。

260万人の大阪市を、30万人都市に分割しても、実際は行政の体質・センスが、変貌するものではない。橋下知事は、特別区になれば、ワールド・トレード・センターのような、無駄なデベロッパーは、根絶できると利点を、強調している。

しかし、過剰な箱物行政・開発事業の失敗は、全国的には小規模町村でも、枚挙に暇がないほど、無数に存在する。卑近な事例では、青森県大鰐町は、第3セクターの赤字80億円の負債を、町が引き受けざるをえなくなった。平成11年度、人口1.4万人、財政規模68.6億円、町税8.2億円の自治体にとって、あまりにも重い負担である。

かりに特別区が、無駄なデベロッパー事業をしなくても、今度は都が、吸収した大阪市税をもって、より大掛かりな事業を遂行して、失敗をするかも知れない。大阪府が、再度、無謀なプロジェクトを手がけることできない、行財政・政治システムを、安定装置として設置することが、大阪都構想より、緊急かつ重要な改革課題である。

橋下知事は、単純な感性で、物事を判断し、相手を攻撃するが、現実をあまり検証しない。関西空港米軍基地問題・広島知事育児休暇問題など、さらに大阪府庁の咲州移転問題をみても、府議会を強引に説得し、一部移転をさせたが、なぜそこまでいそいであるのか、合理的な説明はないままである。関西州の本庁舎として、事前に準備するというのであれば、大阪都は、無用の改革となる。

とにかく自分が、したいことをやりたい、反対するのは、絶大な府民の支持をえている、府知事に反対することで、民主主義が成立しないという論理である。しかし、府民は府知事に、すべてを白紙委任したのではない。政策の実施システム・プロセスが、民主主義の原則を遵守しなければ、政治家として失格である。

第3に、橋下知事は、特別区になれば、現在の5億円程度の区政費が、300億円程度の区政費となり、特別区は行政区より、はるかに充実した行政ができると賛美している。このような特別区礼賛論は、子どもだましの、幼稚なプロパガンダである。

特別区になれば、現在大阪市が分担している、さまざまな行政費、たとえば健康・介護保険、小中学校経費などを、負担することになり、財政規模は膨張しても、実質的な住民サービスは、縮小するだろう。

大阪都構想のもとの、特別区とは、どのような自治体か、十分に吟味しなければならない。特別区は、期待されるような自治体ではなく、制度的には町村にも劣る、権限・財源しかない、

不完全自治体である。

第4に、制度的に行政区方式より、特別区方式がすぐれた制度であると、区行政にのみ照準をあて判定している。しかし、大阪市という、経済・社会的に一体的な自治体を、解体して、バラバラの特別区が、誕生するだけである。

特別区長が公選になり、市民参加がすすんでも、大阪市長・大阪市政がなくなり、区政が、都・区で紛糾し、行政サービスが低下して、市民は、はじめて生活行政の広域一体性のメリットに、気がつくのではないか。

政府間関係と同様に、都・特別区関係と、大阪府・市関係を、比較しなければならない。大阪市であれば、大阪府の理不尽な要求を、拒否できるが、特別区になれば、大阪都に個別撃破され、屈服を余儀なくされるであろう。

制度は制度という抽象的内容だけで、判断することなく、政府間関係にみられるように、制度を運用する、行財政力学の視点からも、分析しなければならない。特別区になれば、大阪市では考えられなかった、大阪都職員が、特別区に天下りしてきて、特別区に有形無形の圧力をくわえる、事態になる恐れもある。

まず第1の課題として、財源をみれば、大阪市税の4割が、都税となり、残る35%も、交付金財源として、大阪都が、特別区への配分をきめる、財源に変質し、特別区財源の固有財源は、25%程度しかなくなる。具体的には2010年度の大阪市税6,708億円が、都制になったとして、都区でどう財源が配分されるかである。

第1に、大阪府税は、全額が大阪都の財源となり、大阪市税は、都市計画・事業所税800億円(構成比11.92%)は、大阪都税となる。個人市民税・市町村たばこ消費税1,668億円(構成比24.87%)が、特別区税となる。

第2に、法人市民税・固定資産税・特別土地保有税など、4,240億円(構成比63.21%)は、都が調整財源として課税・徴収し、都・区協議で配分率を決定する。すなわち市税であった地方税の3分の2は、都が主導権をもって、都区で配分する。現在は、都45%(1,908億円)、区55%(2,332億円)で、配分されている。

第3に、重要なことは、特別区交付金として2,332億円は、都が交付金基準をきめて、各区に配分するシステムになっている。すなわち特別区は自主財源としては、特別区税1,668億円しかなく、都税は、2,708億円(40.37%)もあり、残りの交付金財源2,332億円も、交付税と同様に、都が特別区操作の財政システムとして、活用できることである。

交付税のように政府が、配分するのではなく、都という直接の利害団体・監督団体が、配分するのである。そのため配分率・交付基準をめぐって、都・区の紛争が頻発して、特別区制度は、安定的制度とはいえないのである。

第4に、憂慮されるのは、大阪市をかりに7・8区に分割した場合、従来、大阪市という大きな枠組みのなかで、自然的に財政調整がなされていたが、分区となると、富裕・貧困区の発生が、避けられない。

調整交付金で、形式的数値的調整をされても、財政力格差が10倍もあると、実質的に2倍程度

の格差は発生する。西成区のように、生活保護人員が、区民の4分の1をしめているが、貧困がさらに財政需要を拡大するが、交付金に反映させることはできないであろう。

東京特別区でも、荒川区などでは、区税の2.7倍の調整交付金をうけている。大阪の西成区を、ふくむ特別区では、もっとも極端な数倍の財政調整交付金の支給が、必要となるが、果たして大阪都で、東京都なみの財政調整をなす、財源的余裕があるであろうか。

5 都市行政の崩壊

第2の課題として、主要権限・事業をみると、多くは、大阪都が掌握し、特別区は、総合的自治体として、行財政運営ができない事態となる。

第1に、日本の地方制度運用は、中央集権システムと、簡単に定義されているが、実際の市町村行政では、府県集権主義の弊害が、はるかに大きい。すなわち補助金・地方債・交付金など、すべて府県経由方式で処理されている。府県の意向を無視しては、市町村は財政運営をできないシステムになっている。

政令指定都市だけが、財政運営については、府県経由方式の枠外にあり、自主的運営ができる例外的措置が、採用されている。

第2に、特別区方式になれば、大阪市の港湾・都市計画・水道・交通・下水道などの事業が、大阪都に移管されるだけでなく、大規模・中核的施設の多くが、大阪都の運営となる。

「大阪維新の会」のマニフェストでは、中核市（東大阪市・高槻市）並みの権限と、財源とをあたえるとしているが、固定資産税の課税権すらない、特別区にそのような大きな権限・財源が、付与できるはずがない。

またマニフェストでは、「国民健康保険、介護保険、生活保護などのセーフティーネットは、広域（都）が担い」としているが、制度上、実現不可能である。現行制度では、これら事務事業は、基礎的団体の責務となっている。

実現できないマニフェストを、かかげて特別区の不安を除去したい、気持ちはわかるが、もし実現しても、これでは特別区は、することがなにもない、空虚な自治体となる。

第3に、橋下知事は、特別区になれば、行政区とことなり、住民の要望は、即座の特別区で解決されると、その制度的メリットを強調しているが、実際、特別区になれば、住民要求の多くは、都へいかなければ、なんら解決しない。

要するに特別区へ陳情しても、多くが都の事業であり、再度、大阪都への陳情となる。地下鉄のエスカレータ設置、病院の産婦人科拡充、幹線道路の緑化、水道・下水道の料金問題、小学校教員配置など、生活に密着した行政サービスが、実際は広域行政の名目で、大阪都が、吸い上げてしまっているからである。

第4に、特別区は、都市行政としての総合的機能が、不十分であり、多くの行政施策が、不完全な処理しかできない。たとえば防災でも、都と区に分断される。避難所は区としても、防潮堤は都という、分離状況になる。

健康管理でも、健康診断は区でも、医療行為は都となる。道路でも幹線道路は都であるが、細街路は区の管理となる。大阪市方式であれば、これらの行政は、市の総合行政の枠組みで、対応できる。

特別区長の公選・市民参加といった、市民感覚の琴線にふれる、点のみが強調されている、生活行政の分断・低下といった、より切実な問題は、デメリットとしては、あげられていない。

大阪都構想の偏頗性は、このような専門的な点のみでなく、随所にみられるのである。委員会で審議するといっても、構想の段階での対応をみても、討議そのものが、信用できない経過をたどっている。

第5に、公営企業の経営でも、都管理のように広域化すると、サービスとしては、広範に供給できるが、経営戦略は散漫になる。地下鉄でも郊外へ延伸すれば、経営赤字がふくらむし、地下鉄敷設による、固定資産税増収効果も、経営補填財源となるが、市税のようにストレートには、寄与しない。中二階の府県は、事業者としての姿勢がよよく、経営者としての感覚はよわい。

また大阪府は、泉北ニュータウンを造成したが、宅地開発要綱を適用しなかった。開発プロジェクトを、市町村・特別区の事情も、事前に考慮しない欠点が、露呈したといえる。やはり地域開発であっても、事業遂行だけでなく、トータルとしての費用効果を考える、習性は都市自治体の方が、長けているといえよう。

6 橋下ポピュリズムと地域民主主義の危機

大阪都構想について、懸念されることは、討議なき政治手法で、事実が先行していくのではないかということである。要するに先に結論があって、橋下知事の強権的政治力を背景に、大阪府に都合のよい制度が、つくりだされるという危惧である。

第1に、橋下知事の個人的な大衆迎合・煽動型政治手法で、高い支持率を確保している現実である。橋下知事は、自分は高い支持をうけているから、自分の施策は、強引でも推進する責務があるとの、先入観を保持している。

しかし、府民は、橋下知事にすべての施策を、全面委任したのでない。個別に市民討議をなす責務がある。また高い支持率は、必ずしも民意を、代表しているといえない。現代民主主義の罨ともいべき、討議なき世論形成による、支持ともいえる。したがって高い支持を奇貨として、施策を遮二無二にすすめるのは、危険である。

すなわち一般大衆の感性に訴える世論と、市民的討議という濾過装置をへて形成される輿論は異なる。多くの公共デベロッパー事業は、市民的討議を抜きにして、地域開発ブームという、世論を背景にして、建設がおしすすめられ、巨額の赤字に喘いでいる

小泉劇場型民主主義をみても、はたして民意を代表したのではなく、マスメディアによる演出シナリオの産物であった。民主党政権にしても、政権交代という期待感と、マニフェストによる世論への迎合によって、成立したのである。

したがって選挙で勝利したから、すべて政権保持者が信任され、なんでも独断で実施しても免

責されるとはいえない。したがって政権にあるものは、謙虚に少数派と、討議するという、民主主義の原則に、忠実でなければならない。

第2に、ポピュリズムの一般的手法は、攻撃する仮想敵国を設定して、期待感の醸成・閉塞感の打破を、試みる手法である。橋下知事をも、無能の地方議会・クソ教育委員会・ダメ大阪市などで、このような攻撃対象を、設定することで、自己の行政的欠点を、隠すことにも成功する。

「大阪維新の会」のマニフェストでは、「橋下府政が断行した改革手法で大阪市役所の役人天国体質を徹底的に見直していきます」と、公言している。しかし、橋下改革は、大阪府財政の減量経営をやっただけ、これは大阪市もすでに、より速いペースで実施中であり、大阪府にとやかくいわれる、課題ではない。

大阪府政改革にしても、給与を減量化しただけで、給与体系の構造改革をなしたといえない。大阪府議会も、定数削減をしただけで、府議会の体質改善に、成功したわけでない。政務調査費の会計報告だけでなく、活動実績報告書作成を義務づけ、府民審査を受けるといった、改革成果はない。

極言すれば、減量経費は、もっとも幼稚で初歩的な改革で、多くの自治体でやっていることに、マスコミも橋下知事も、気付いていない。

個別事業実績・構想ビジョンに、幻惑されず、改革の本質がどこにあるか、マスコミ・府民が、醒めた政策感覚で、判断しなければ、大きな選択ミス、犯す恐れがある。

第3に、マスメディアの活用である。橋下府政だけが、減量経営に努力しているのではない。しかし、「大阪府職員は、破産会社のサラリーマン」「反対する職員は、大阪府を去れ」など、過激な言動に幻惑され、マスコミは、橋下知事を類い稀なコストカッターとしての名声を、つくりだした。

これらの減量措置は、財政分析からみれば、大阪府財政は、数年まえから財政再建の回復基調にあり、ハード・ランディングをする、必要はなかった。マスコミの過剰な報道と、橋下知事のキャラクターによって、合成された虚像である。

第4に、虚偽の情報による、世論誘導の政治戦略である。「大阪維新の会」は、大阪府・市による二重行政で、7,000億円のムダが発生していると、都制の財政効果を宣伝しているが、その積算根拠は、一切公表されていない。

大阪市立大学は、大阪府立大学があるので、行政のムダという積算方式である。市民の行政ニーズがあれば、大阪府・市で同類の施設があっても、二重行政のムダとはいえない。

また大阪維新の会のマニフェストは、東京都制方式と大阪府・市方式の1人当たり行政コストを比較し、東京都方式では、1人当たり11万7,807円の差があり、大阪市人口260万人とすると、3,063億円の差が発生し、二重行政の7,000億円と、合算すると1兆円以上の経費削減が、見込まれると試算している。

しかし、筆者の試算では、大阪府・市方式の方が、1人当たり6万5,960円すくなく、1,750億円の低コストである。「大阪維新の会」の試算は、東京都の行政コスト全体を、23区に負担させ、大

阪府・市方式も、大阪府の行政コスト全額を、大阪市負担としている。

しかし、それぞれ23区・大阪市分のみとすべきで、結果として23区人口は、東京都の70%、大阪市の人口は大阪府の31%しかなく、この差がコスト算定を、狂わせている。このような杜撰な試算を、意図的でないにしても、公党である「大阪維新の会」がなすのは、問題である。

これまでの「大阪維新の会」の政治戦略は、誤った数値であっても、マスメディアに追求されることはない、極端な数値であればあるほど、府民へのアピールは大きいので、実効性のある手法として、活用している。

しかもマスコミも、これら数値を十分に検証することなく、報道することで、市民に誤った期待感を、大阪都構想に、抱かせることに誘導しているといえる。

かつて高度成長期、自治体は、地域開発によって、市民所得が向上し、ばら色の未来がくるとして、市民の支持をとりつけたが、現実には、その事業破綻によって、赤字だけが残った。

ポピュリズムは、政策科学にもとづく、施策・事業の費用効果分析が、きわめて貧困であるだけでなく、意図的に大衆を誘導する、情報操作を駆使することで、政治勢力を拡大することを狙っていることである。

7 橋下強権的政治と市町村主権への脅威

橋下知事は、府知事という強力な行財政権限を、高い政治的支持を背景に、強権的手法で、府下市町村を圧迫し、反対勢力を駆逐しつつある。

第1に、首長新党「大阪維新の会」の設立である。知事が地域政党を立ち上げ、政治活動することを、法律が禁止していない。しかし、知事が特定政党を支援し、その政治力を背景に、行政をすると、政治と行政の区分が、不可能となる。

しかも橋下知事は、府政に反対する市町村長には、選挙で対立候補を擁立し、その首長を政治的敗北に、追い込むと明言し、実際、吹田市では、現職市長を「大阪維新の会」の候補者が、選挙で破り、実践している。

このような政治戦略が、罷りとおると、橋下知事が、提唱する中学学校給食でも、市町村は、反対できなくなる。高速道路でも空港支援でも、討議なきまま賛成論が、浸透してしまう。

第2に、橋下知事は、府庁舎移転などで、議会勢力の3分の2確保が、達成できず、苦杯を喫した。そのため「大阪維新の会」の議員を選挙で支援し、府議会での過半数を、確保した。

首長新党が、過半数をとったので、討議による議会、議会による行政監視は、制度的に形骸化し、運営的に機能不全になった。

さらに橋下知事は、地方行政においても、議員を副知事などに任命できる、議員内閣制への制度改革を、政府に提案している。このような首長による地方行政における、二元主義の否定がつづく、つよい大統領制による、現行地方制度を、改正しなければ、強権的首長の暴走を、阻止することは、制度的にますます困難になる。

第3に、首長の評価は、その行政実績によって判断すべきで、漠然とした期待感やその言動と

いった印象で、決定すべきではない。橋下知事の行政実績は、市民が抱く好感度と比べて、きわめて乏しいものである。

それは革新自治体と、比較すれば、歴然としている。基本理念として、自治体は福祉・環境・教育・防災など、市場メカニズムでは期待できない、分野での行政施策が、基本であるが、橋下知事の施策は、経済優先の施策が主流である。

この点、革新自治体は、公害協定・条例、高齢者健康保険無料化、法人超過課税方式と、市民生活をベースにした、政策実績をつみあげていった。政府の経済優先・開発至上主義と対決して、中央集権から地方分権へのコペルニスクの転換を実現させた。橋下府政には、このような地方自治への熱い思い、市民福祉への思い入れは、感じられない。

経済振興・成長には、経済優先施策が、もっとも有効と考えられるが、かつて革新自治体は、公害自動車を激しく追求し、低公害車への技術転換を迫った。結果として、日本製の低公害車が、アメリカを席捲する、素地をつくることになった。

今日でも環境行政で、大阪府が、福祉・環境行政の追求で、大阪経済が復権する、歴史的ストーリーは、決して死滅していないのである。

第4に、橋下府政「大阪維新の会」がめざす、政治勢力を背景とする、市町村支配にどう対応するか。政治的には橋下知事の強烈な個性による、政治的旋風が、通り過ぎるのをまつか、橋下知事への府民の信奉性は、いずれ飽きるのをまつかである。

しかし、大阪都構想など、つぎからつぎへと、争点を打ちだす、政治戦略は、巧妙であり、政治潮流がかわる、潮目をまつという、消極的戦法では、橋下知事の圧力に市町村は、押しつぶされてしまう、憂き目を見るであろう。

地域新党による地方行財政・地方政治における支配が確立されると、地域民主主義の脅威として、自治体・市民は、その対応策を真剣に考え、実践しなければならない。府知事という、市町村を、指導・監督する権力者が、その立場を利用して、自己の政治的勢力の拡大、行政支配の独裁化を図っていく、ポピュリズム的政治は、なんとしても阻止しなければならない。

自治体改革・議会改革・市民改革をふくめた、地域民主主義の再編成をめざし、反対勢力が、橋下府政以上の改革イメージを、実績でつくりだすことである。

最終的には、政治改革によって、橋下府政の弱点である、政策性の貧困を追求し、議会の牽制機能に、多くを期待できないようでは、市民自治の原点に、回帰するしかない。それは自治体経営の民主化（情報公開）、政策決定システムの科学化（費用効果分析）であり、これら改革の成果にもとづく、住民投票の導入しかない。

住民投票は、ポピュリズムも、のぞむところであるが、討議ある住民投票をめざして、諮問的住民投票（advisory referendum）から、本来の決定権ある、住民投票への移行という、プロセスをたどることである。

暴走首長を阻止するには、危険な賭けとなるが、最後の手段として、導入せざるを得ない。大阪都構想は、大阪府・市の権限争いに、矮小化することなく、戦後、地方自治・地域民主主義の試練として、府民は自己の問題として、真剣に対応しなければならない。

参考文献

- 高寄昇三『政令指定都市がめざすもの』公人の友社 2009
高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証』公人の友社 2010
高寄昇三『虚構・大阪都構想への反論』公人の友社 2010
高寄昇三『大阪市存続・大阪都構想粉碎の戦略』公人の友社 2011
高寄昇三『翼賛議会型政治・地方民主主義への脅威』公人の友社 2011