

きな出来事として注目された。それだけに、今回の住民投票は、住民に正確な判断材料と将来方向を示すビジョンをしっかりと届けなければならなかった。それが公共分野を預かる政治の基本的な役割のはずである。

しかし、現実をみると、些末な情報を流す政党間の足の引っ張り合い、それに乗じて曲解、無理解、間違いだらけのデマや宣伝を流し続ける者まで現れる始末。マスメディアも政争に巻き込まれたくないとの認識からか、報道自体を縮小する。これでは、せっかく投票に行こうと思っている人たちですら、嫌気がさしてしまう。人口減少期に入った日本、いつまでも東京一極集中を放置する時代ではない。多極分散型国家の形成、とりわけ東京以外の地域（特に大阪はその拠点）を伸ばしながら、日本を職住近接の豊かさの実感できる「ゆとり社会」の実現を願う。それが大阪都構想の実現の意義である。

結論は僅差で反対派多数に落ち着いたが、そこに至る過程は政治闘争そのものだった。先にも少しふれたが、上下水、交通の民営化提案も、府・市立大学の統合提案でも自民、公明、民主、共産などが多数を占める市議会、府議会の勢力に阻まれ、関連条例が軒並み否決されることを繰り返してきた。大阪は府議会でも市議会でも「会派あって議会なし」の状況、ガバナンスを失った政治状況にある。外部からみていると、政治闘争に明け暮れる政治家の戦いとは別に、肝心の270万市民は蚊帳の外に置かれ続けた感じだった。そこで今回、府市統合の協定書が60日前に市議会、府議会で決まったことを受けて突然、住民投票になだれ込んだ。推進派はもう800回も説明した（大阪市長）といっても、住民へ世論調査をすると“説明不十分”が70%に達した。蚊帳の外に置かれ続けた市民の悲鳴にも似た世論調査結果である。

推進派の言い分はこうだ。「今のままでは大阪の発展は望めず、市民負担も増大する。都市の発展には、成長戦略や公共インフラ計画という大都市戦略をつくり、実行部隊となる強力な役所組織が絶対に必要である」（橋下徹市長）。

一方、反対派は「そもそも二重行政など存在しない。政令市である大阪市をなくして特別区にすれば、本来市が持っていた権限、財源は減る。特別区長は財布も権限も小さくなり、結果として、住民に良質なサービスを提供することはできなくなる」（柳本顕自民市議）。

真っ向から全く違う意見を述べる両陣営の主張に、このいずれが正しいことなのか、市民有権者は戸惑いを隠さなかった。“分からない”で投票日を迎えた人も多かったと思う。

ともかく、このすれ違い論争、押し問答が延々と続いてきたのが「大阪の乱」である。これに5月17日、211万有権者はよく分からないので、改革構想を前に進めるより、立ち止まって考えよう、というのが今回の住民投票の結果といえよう。この結論が、今後の大阪、関西経済に与える影響は大きいように思う。変わるとのメッセージを出し続けてきただけに、国内も国外も大阪、関西への投資を抑制する動きに出してしまうのではないか。

現場でタウンミーティングなど改革構想を進める陣営の運動と、1つひとつワンポイントで問

題を指摘する反対陣営の運動をみて、筆者には、行政の仕組みを大きく変えるべきかどうか、普段考えてみたこともない一般市民に直接聞くというやり方がいかに難しいことか、痛感させられるものであった。

例えばこうした話である。この構想が実現すると、敬老バスがなくなりますという風評が流れると（実際はなくならない）、それだけでお年寄りは反対！

また、市域を5つの区に分けると越境入学や隣区の市営住宅に入れなくなるといったデマが飛ぶと（実際東京でも相互融通している）、それだけで反対！

お年寄り、子育て中の女性、補助金を受けている中小企業者など、既成の仕組みの中で日常を送っている人々にとって「変わることへの不安」は強い。橋下市長もそこは分かっていた。筆者に「佐々木さん、だんだん投票日が近づくにつれ、人間の保守性が顔を出してきますよ。だから1カ月前、世論調査でリードしているという数値が出て、1カ月後は逆転しているかもしれません」とクールにみていたのが印象的だった。結果はその通りになった。

歯がゆい感じがしたのは、一般市民は構想全体のメリットや住民から遠い巨大市に代え、身近な公選区長や議会制度を有する基礎自治体を置くことで民意をきめ細かく反映し住民自治を充実させようという、民主主義にとって大事な制度設計などには目もくれない。

「対案なき反対のための反対運動」が延々とスピーカーで流れ、誹謗中傷のビラが撒かれる。これにひとつでも引っかかりがある人は反対。確かに反対陣営のネガティブキャンペーンも振っていた。

「1つでもウツと何か引っかかることがあったら、反対しましょう！」のビラが撒かれる。これは意外に効く。というのもすべて賛成項目だけが並ぶ改革などあり得ないわけだから。要は相対的にいずれにメリットが大きいのだが、そうした目は持ちにくい。

5. 大阪都構想の意義は何であるか

「大阪都構想」は、明治以来の日本の仕組みを変える最初の具体的な提案³⁾だが、ねらいは「対外的に強い大阪をつくる」、「人にやさしい大阪をつくる」の2つを同時実現する大都市構想である。関西とりわけ大阪の衰退を食い止め、繁栄する大阪をつくろうとするものであり、府市合わせともいわれてきた大阪2頭立て統治機構を解体再編し、司令塔を大阪都に一本化し二重行政のムダを排除し、東京に対しても世界諸大都市に対しても発信力の強い、大都市大阪をつくろうとするものである。同時に住む人のきめ細かで質の高いサービスを生み出せるよう、50万人前後の基礎自治体である特別区を5つ新設することで、公選首長、公選議会を有し住民参加による基礎

3) 橋下徹・堺屋太一著『体制維新一大阪都』、文春新書、2011年10月

自治が実現できる仕組みをつくらうとするものである。

大阪都構想は3つの要素、つまり①対外的に強い大阪をつくるため府と市の広域行政を大阪都庁に一本化する、②約270万という巨大な大阪市を廃止し、住民自治を強化する観点から公選区長・議会を有する5つの特別区を創設し、基礎的な行政サービスを充実する、同時に東京都などができなかった、③地下鉄、上下水道、ごみ処理など現業部門は別法人化するなど、公共サービスの効率性、経済性を重視した「民営化」を促進する、ものである。

結果において、巨大市であった大阪市は簡素で効率的で賢い5つの基礎自治体に生まれ変わり、大阪府庁は大阪市が狭い範囲で担っていた広域行政、広域政策を引き受け、大阪府全体をにらんだ政策官庁としての大阪都庁に生まれ変わることになる。これは大阪市以外の他の42市町村にとっても、今後、権限、財源移譲など地域内分権が進むきっかけとなり、大阪全体の行政の仕組みは簡素で効率的な、税が有効利用される体制転換となる。

この改革選択は、世界に目を転じると世界の常識にあっていることが分かるはず。ニューヨーク、ロンドンなど先進国の大都市（200万を超える規模）は、総じて住民自治を担保する特別区と広域政策を担当する広域市ないし都市州の統治形態をとっている。グローバル時代の都市間競争に勝てる体制を整え、民主主義の根幹である草の根民主主義を大事する特別区の二層構造を大都市制度として有しているのが、近代都市の姿である。

その中で、ひとつ焦点が当たったのが都区制度とりわけ特別区制度であった。

——現行の自治法は、大都市行政については、大都市等に関する特例として指定都市の定めのほか、特別地方公共団体としての特別区の規定を設けている。指定都市制度と特別区制度の相違は、大まかにいえば、前者大都市行政の合理的能率的処理に資するため、市が府県機能の一部を担うのに対し、後者は特別区の存する地域における一体性及び統一性を確保するために、都が一般の市の権能の一部を担うところにある。特別区制度が指定都市制度の外に設けられた理由は、特別区の区域に指定都市制度では対応しきれない規模として、既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の一体となった社会的実態があることと同時に、該当区域の行政について1つの地方公共団体である指定都市で対応することに問題があると考えられていることによるものである。——（同書163頁、東京都発行）

まずこの説明を大阪市に当てはめると、概ね100万都市を想定してつくられた昭和31年指定の指定都市制度だが（現在運用上70万まで指定要件を下げているが）、現存する20都市のうち、都市の中核性や経済・人口規模で大阪市は270万と突出している。人口規模だけなら369万人の横浜市も突出しているが、東京への依存性が強く、昼夜間人口比率も1.0を割り込むなど、ベッドタウンの性格と中核性に欠けるという性格を有しており、大阪市とは比較にならない。他に200万都市の名古屋があるが、ひととき中京都構想を持ち出した時期があるが、トヨタ依存の企業城下町的性格を

払しょくできず、中枢性は大きく欠けるとの判断から現在議論は立ち消えになっている。札幌、仙台、広島、福岡は100万からそう大きく抜け出している都市ではなく、ブロック圏域の中心都市の位置づけである。

その点、大阪市の場合、もはや指定都市で対応できる都市レベルをはるかに超え、人口規模等で東京より小ぶりとはいえ、日本を代表する、そして西日本の中枢都市として歴史的にも大きな役割を担ってきており、わが国の副首都として首都機能の一部移転も可能な大都市であり、今後、東京一極集中を緩和する観点からも、大阪、東京の二都構想を実現することは国家的命題ともいえる。こうした理由から、大阪都、特別区を創出することは極めて時宜にかなっている。

適用される「都区制度」の特徴のひとつは都区財政調整制度にある。その過程で大阪市民は損をするという話がまことしやかに喧伝されていた。大阪市から大阪府（都）に移管する事務事業（広域系）の経費として、2200億円を財政移転することが「市民が損をする」という話になった。しかし、行財政一体の原則から当然だが、それが大阪市区域以外にすべて流出し、市民が損をするという話になるかどうかである。

——都区財政調整は、都が条例により特別区財政調整交付金（以下、交付金）を特別区に交付することによって行われる。この財源は調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）を条例の定める一定割合で配分するものだが、東京都は、交付金に関する経理を処理するため、特別会計を設置しており、調整3税を条例に基づき交付金として公布している。
——（東京都職員ハンドブック）

そもそも、都区制度においては、都が大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から必要な事務を担い、特別区が、それらの事務を除いた市町村の事務を担うこととされている。そして、この事務分担に応じて、都と特別区の財政調整交付金の配分割合が決められる仕組みになっている。

基本的にこのルールが大阪にも適用されることになるが、大阪の場合は、事務分担と財源配分の関係がより明確なものになっている。東京と違い、大阪の場合、既存の大阪市からの事務移管を伴うことから、移管される広域行政、具体的にいうと、特別区設置協定書に記載の消防、下水道、大学などの事務に係わる経費の財政移転が発足時に伴うということである。あくまで、これまで大阪市が行ってきたこれらの事務を大阪府が行うことになる見込みで財源が移転するにすぎない。この関係性は極めて明快である。かりに、大阪府が承継した事務がなくなれば、お金の使い道がなくなり、その財源は特別区のサービスに使われることになるのである。約700億円の公債負担金を含め約2200億円が府（都）に移るが、これまで市内に使っていたのが、市外に流出する仕組みになるものではない。

さらに、こうした使い道の挙証責任を誰が負うかが重要である。内部団体から進化した東京の

都と特別区の関係と違い、大阪市から事務の移管を受ける大阪では、大阪府が検証責任を負うことになる。

これを検証するための場が都区協議会である。都区協議会において、使い道の検証、それを踏まえた財政調整財源の配分割合が協議されることになる。

あくまで、証明するのは大阪府サイドであり、大阪府が勝手に使い道を決められるといったものではなく、それぞれの事務に応じて財源が使われることは自明である。

こうしたことを、透明性をもって行えるよう、何にでも、どこにでも使える一般会計と異なり、使途が限定され、財布として独立し、都区協議会で監視する「移管に係わる資金」として「特別会計」が設置され、すべて移管の趣旨に沿って旧大阪市区域の広域行政費用として使われる。

市域外に流出するとの論については、特別会計と一般会計の違いを理解していないもの。特別会計の財源は、その設置目的に沿って支出されることになり、特別会計の金額が決定された以後は、その会計の設計通り、支出が行われていくことになる。したがって、市域外に流出するようなことはあり得ないのである。

さらに補足すれば、大阪都区財政調整の財源のうち、市から移管された広域業務（市債償還分も含む）のために充てられるものを除いた全てが特別区間の財政格差是正など特別区民のために還元される。ちなみに現在の東京都の配分割合は、東京都分が45%、特別区配分が55%となっている。この観点からすると、大阪の場合、府（都）が使う分が約23%、特別区配分が約77%とじつに旧大阪市、すなわち特別区に手厚い配分となっていることが分かる。

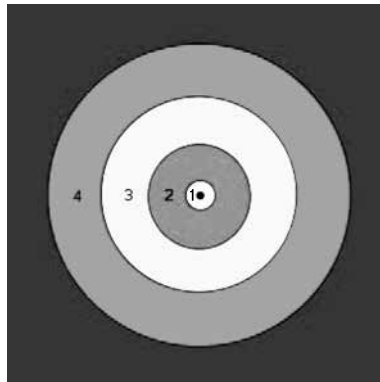
6. 大都市の中心部は他の依存から成り立つ

大阪都構想に反対するある学者から、この2200億円が流出し損だという話がまことしやかに喧伝されたが、筆者はこの反対論として喧伝された「大阪市が損をする」論を聞いていて、19世紀前半に活躍したドイツの経済学者、J. H. チューネンの「孤立国」の話を想起した。この図2の中央の黒点が都市で、白地が酪農と園芸、2（緑）は穀策、畑作、4（赤）は牧畜、さらに外側の濃緑は農業では採算が取れない原野を表しているが、じつは都市は孤立しているようにみえるが、同心円の中心にあって周囲からすべての資源を供給されることで成り立っているという話である。

これを現代風に置き換えるなら、中心都市はビジネスの拠点であるが、2重、3重に工業地、商業地、住宅地などに囲まれ、それとの相互依存関係の中で生きているという理解となろう。大阪市のあたかも中心で孤立して成り立っているような「市税が流出し、損だ」という話は、都市圏の構造を理解しないまさに小さな都市孤立論（エゴ）の考え方ではなからうか。

チューネンの話は、農業国家時代の話だが、第3次産業中心の高度産業国家における都市論にも大きな示唆を与えている。

図2 チューネンの孤立国



(資料)「ウィキペディア・フリー百科事典」より引用

大阪の場合も、大阪市という大阪府全体の中からすると図2の1と2を加えたようなところに位置しようが、その外延部との相互依存関係の中で初めて成り立つ関係にある。2200億円は市外に使われることはないという話は先述の通りであるが、じつは中心部に当たる大阪は、市外から毎日流入する超過人口に経費が掛かる。一方で、その超過人口の働きによって、ないし消費によって潤っている。

この関係を筆者は、東京区部とそれ以外の多摩市部、及び隣接3県から流入してくる超過流入人口の損得を財政上の計算で都庁企画審議室時代、行ったことがある。おおざっぱにいうと、東京区部が仮に400万人の純流入に3000億円（経費）の持ち出しがあった（これを大都市超過需要と呼ぶ）が、しかし一方、この400万人が働き、消費する区部への寄与度を計算すると4000億円の税収増（これを大都市機能と呼ぶ）となる関係にあった。

すると、最初、区部は損をしているという話を持ち出し、国も大都市超過経費を交付税等でみろ！ という主張を政府にしていたが、後者の大都市機能の超過税収分が差し引き1000億円にも上ると出たところで、この主張をやめた経緯がある。公になっている話ではないが、周縁部と都心部はそうした関係にあるのである。

喧伝された「2200億円損」論は、別な角度から計算すると、大阪市域は今まで周縁部のお蔭で「得」をしてきたという論も成り立つ。おそらく、この主張を周縁部が科学的に証明してくると、周縁部にむしろ財政移転をせよという主張が出てくる可能性もある。

都市とはそうしたもの。孤立した国のような農村国家時代の都市論に類似した説明は、現代都市国家には合わないのではなかろうか。

またその過程で、「特別区の人口比は、東京は「7割」、しかし大阪では「たったの3割」なので都区制度を取る意義が乏しい」との指摘があった。しかも、この人口割合を根拠に、大阪府（都）議会での特別区選出の議員が3割しかいない形になるので、旧大阪市域である特別区への投

資が鈍るということを問題提起している。

それは事実といえるだろうか。

まず、人口比の論議からみよう。確かに、人口比だけみると、東京特別区部は都民の7割を占め、大阪特別区部は3割である。しかし、都市の力は人口比をもって論ずるより、域内の総生産、域内の税収比をみると、より意味のある説明に近づく。大阪の場合、大阪府内総生産（府内GDP）の37兆1千億円に対し、大阪市内の同生産額は18兆7億円で50.4%を占めている（平成23年度）。また、大阪府内の国税・地方税を合わせた納税総額7兆円に対し、大阪市内納税額は約4兆円である。端数を省略しているが、正確な割合でいうと56.4%が大阪市内から納税されている（平成21年度）。

これからも分かるように、大阪府に対する大阪市の都市力、経済力は人口比以上に高いものであり、大阪の経済の半分は20政令市の中で、堺、川崎、さいたま市に次ぐ狭さの中で極めて高い生産力を持っていることが分かる。

この区域の広域行政、広域政策領域を大阪都庁（府）に移管し、2元行政（2頭立ての弊害）を解消し、指令塔を一本化し、力強い成長戦略を地方政府として展開するなら、旧大阪市域はもとより、より広く大阪府内全域で適地適産が行われるようになり、限られた税資源も人材資源も潜在的に眠るマンパワーも力強く開花することになる。そうなることが、政令市から都制度に代える統治機構改革の経済効果とみることができる。

もう1つの、特別区選出の府（都）議会議員割合が3割になるので、実際の投資は旧大阪市域外に重点が移ろうという話が反対論の根拠に使われていたが、果たして正しいか。

というのも、そもそも、議員とはご当地の利益だけを主張する、昔風のドブ板議員の集団であるでも捉えているのだろうか。主張の文脈からはそうとれるが、残念ながら、農村地域の村政治ならともかく、大都市での政治行動は今や違う。

というのは、都市構造上、狭い大阪市だけへの依存ではもはや限界があり、もっと広い視野で都市政策を展開しないと、中心部にとっても郊外地域にとっても発展性はない、そう考えよう。それは大阪都構想の考え方にも合う。広域政策を府（都）域全体で展開する、大阪の都市構造上、大阪市域を超えて大都市戦略を描かなければ発展性に乏しく、これを機に大阪市域から広域行政の範囲を府域全体に拡張することが伸びる大阪につながる、新たな都市経営の視点はそこに置かれている。

そうであれば、むしろ、旧大阪市域＝特別区選出の都議会議員と、特別区周辺の市選出の都議会議員で過半数を構成する方が、都市の一体性に沿うといえる。現実の政治において、特別区選出の都議が3割だからといって、他の地域選出の議員がゴトーチソングを歌うような地域エゴだけを府（都）議会議員が務めるだろうか。筆者は決して特別区の投資が弱くなるとは考えない。都議は大阪全体の発展のために大阪中心部への投資が必要なことは現在でも皆認識している。千早